联 合 国 **S**



安 全 理 事 会

PROVISIONAL

S/PV.3778 (Resumption I)
21 May 1997

CHINESE

第三七七八次会议(复会一)逐字记录

1997年5月21日星期三,下午3时
在纽约总部举行

主　席:	朴先生	(大韩民国)
成员国:	智利	埃吉古伦先生
	中国	王学贤先生
	哥斯达黎加	萨恩斯·比奥利先生
	埃及	阿瓦德先生
	法国	德雅梅先生
	几内亚比绍	洛佩斯·达罗萨先生
	日本	高须平雄先生
	肯尼亚	拉纳先生
	波兰	沃索维奇先生
	葡萄牙	蒙特罗先生
	俄罗斯联邦	维克托罗夫先生
	瑞典	利登先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	约翰·韦斯顿爵士
	美利坚合众国	威尔森女士

97-85584 (c)

下午3时15分复会。

萨恩斯·比奥莱先生(哥斯达黎加)(以西班牙语发言):主席先生,请允许我代表哥斯达黎加感谢你及时召开本次正式会议,专门讨论国际和平与安全范围内的难民问题。我国从一开始就支持你的决定,你的决定是正确的,因为这是朝着安全理事会在其所有活动中必须采纳的透明度和公开性迈出的及其重要的一步,而且也首先因为它使本组织全体会员国能够把注意力集中到国际和平与安全中的人道主义问题上。

这一问题近年来变得非常重要。我国代表团同安全理事会其它成员一样亲眼目睹了必将成为现代史上最大的人间悲剧之一:在非洲大湖区屠杀数十万难民,特别是扎伊尔东部的卢旺达难民的悲剧。

当我们想到成千上万的人民被不容忍,战争和极端贫困夺去了他们的声音,简而言之,是被他们自己的社会以及收容这一数量巨大的人民的社会的病态性质夺去了声音时,我们感到恐惧和无能为力。

非洲难民的浩劫仍未结束。它还在中部非洲的严峻现实中发生,而人道主义组织拼命试图挽救尽可能多的人的生命。国际人道主义组织对这些男女老少的公开和私下声援使我们对人类抱有希望,同不分青红皂白屠杀难民或阻止他们回国的人的残忍手段形成鲜明对照。

几十年来我们看到地区战争和大国对抗。在冷战时期,象游戏中一样以棋子的战略移动为基础的国际和平与安全其本身是一个目的,这就把人从国际政治中勾销,推迟了联合国的首要目标并往往在第三世界形成有限范围的低裂度的冲突,但却给民众带来灾难性的后果。

今天,相反,在全球对抗之后,我们应谈论一种新现实,一种新局势,在这种局势中国际社会现在的确能全力促进人的综合发展并促进人类固有的所有价值取向。

然而,我们仍纠缠在地缘政治的讨论中,一些人坚持参加战略的军事游戏,而这

就几乎总是在发展中世界。在哥斯达黎加看来,这在道义上是错误的,这不仅是因为它无视法律承诺和国际政策,而且因为它把在联合国中所组织的所有崇高目标都降低为在现实世界中空洞和没有意义的文字游戏而已。

在公开言论和所作所为之间矛盾百出。一面侈谈自由、民主、尊重人权和援助发展,但同时却无视现实,继续支持独裁者,压迫政策和侵犯基本权利的行为仍然不受制裁,而且坚持鼓励有害发展中世界居民的经济样板。

后冷战时期的标志是北方和南方之间明显的经济不平等,而且毫不奇怪,当今世界最大的冲突正发生在大国以前进行对抗的环境中--我前面已说过,主要是在第三世界。

难民的统计数字证明了这一点。世界上最大的10个难民群中,9个在第三世界,总数约7 306 000难民。只有一个,约1 330 000难民,是在发达世界,这是根据已散发给安理会成员的联合国难民事务高级专员办事处的出版物--题为“从数字看难民专员办事处”。

举行这次公开会议主要是鉴于南部非洲难民的悲剧,他们的所有基本权利得不到那场战争中的各种人物的尊重,甚至人道主义工作者的人身完整也得不到尊重。这一危机清楚显示战争中的角色必须--在这场和任何其它一场战争中都一样--确保人道主义组织接触难民以使这些组织能够帮助他们。提供避难的国家必须保护根据国际公认的人权标准和国际法保护难民和给他们人道主义待遇。

这些国家还必须保证难民自愿遣返权、融入避难国或在第三国重新安顿,其做法应保证他们的生命权以及他们的所有人权。哥斯达黎加认为任何难民问题的最佳解决办法是在他们的原籍国创造社会、经济和政治条件,使他们能自愿返回。

当然,任何支持难民的政策应适用于在国内流离失所人员问题--即那些象难民一样不得不离开他们的家以逃离战争的人。为此目的,我们谨忆及大会1996年12月12日通过的第51/75号决议执行部分第13段,该段呼吁联合国难民事务高级专员向国内流离失所人员以及其它群体提供援助,作为防止出现大批难民的一个办法。

在我国看来,国际社会应采取一切必要步骤捍卫难民和流离失所人员的人权。这一问题一般只得到次要的注意,但是我们认为,在冲突中的人道主义局势问题上,联合国应部署人员在实地保护这些人的人权。

哥斯达黎加认为在这种新情况下,需要有一种对管理国际冲突的国际新看法。解决这些冲突应基于以人为重点的对安全的新看法。我说的是一种深远和全面的对人的安全理念,它考虑到人民和国家间共存的政治、经济、社会和环境方面。

因此,哥斯达黎加拒绝一些人的看法,他们坚持认为国际和平与安全应以战略动向为基础并仅仅旨在处理军事关切。我们认为这种观点有局限性并和联合国的宗旨格格不入。

这自然影响我们对维持和平以及联合国和安全理事会在这一领域的责任的看法。维持和平的理念必须超越这一狭隘的看法,必须扩大以使本组织能有系统和前后一贯地作出一切努力维持和促进和平,同时保证和促进对人权的尊重和改善所有受危机之害的人的经济和社会状况。这么做在道义上是正确的。

在这方面,哥斯达黎加认为修改和更新维持和平行动的理念具有紧迫重要性。这些从军事角度设计的行动必须改造以保证其行动将涵盖冲突的人道主义方面。自然,这意味着修改其结构、组成、指挥机构和协调,以使该系统中专门从事人道主义事务的各机构以及那些介入人权的机构有活动的余地。

我国代表团还同意安理会某些成员关于必须扩大视野以采取办法完成预防性人道主义任务方面所表达的看法。这在诸如索马里的情况中本来会特别有用,有些人仍然引用索马里作为安理会的一个不成功事例。

一旦冲突结束,还必须继续朝着完成可贵的缔造和平活动这个经过深思熟虑的方向前进。受影响社会的政治、经济和社会结构几乎被毁灭,这些结构显然必须重建以便通过旨在和解、重建法制、创造新的经济机会和社会团结等具体行动来实际上加强和平。在这方面,萨尔瓦多和海地等国的事例有启迪性。

对于就可能影响国际和平与安全及其行动后果的局势的性质进行法律讨论,我

们表示感激。然而，哥斯达黎加认为这个问题要求我们明确能克服法律上模棱两可和程序上借口的政治意志。这次正式会议是设想这样一种可能性的宝贵机会。

我国知道在当前情况下不可能在这方面取得很多切实进展，但是我们认为我们有道义和政治责任在安全理事会这次正式会议上提出这一问题。我们在安全理事会中的简短经历，按照我们自己的历史经验予以分析，使我们要对在冲突情况下管理人道主义问题表示我们的不满，并同时推广我们在这一领域所需要的新看法。

洛佩斯·达罗莎先生(几内亚比绍)(以法语发言)：主席先生，我国代表团欢迎贵国外交部长出席今天上午的辩论。今天在安全理事会讨论的项目“保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助”确实是及时的。我们想起一句谚语，“迟做总比不做好”。

自1950年由大会设立以来，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)一直尽力在冲突情况下向难民和其他人提供国际保护，以找到持久解决这一问题的方法。有时在危险的条件下为减轻成千上万人民的苦难所作的这一艰巨的努力应得到我们的充分赞赏和尊重。我国几内亚比绍要在这里向受人道主义精神驱使而在向成千上万处于困境的人提供人道主义援助时献出生命的所有男男女女致以敬意。

难民专员办事处所提供的数据表明世界许多地区局势中出现了一种积极的倾向，这主要是因为减少了国内流离失所者和返回者的类别。我们欢迎这一事态发展。然而，就非洲而言，情况仍然是严酷的。

1980年代是最黑暗的年代，是难民和流离失所者历史中最灾难性的年代。我们所看到的向全世界传播的来自非洲之角的图象仍然记忆犹新。我们曾经以为，这些被抛弃的人民所遭受的悲剧将足以刺痛国际公众舆论的良心，并将采取必要的措施以确保同样的原因将永远不再造成同样的后果。

不幸的是，自1994年以来在大湖区发生的事件表明事实恰恰相反。有一件事情是肯定的：只要有冲突并且国际人道主义法遭到违反，国际社会将必须长期面临大批

人外流的问题。

这个问题有许多原因。自冷战结束以来,各种事件以更加快的速度演变,民族、种族和部落情绪的激化以及权力斗争所造成的大规模侵犯人权的行为给暴力火上浇油。但最主要的是,战争造成的破坏使成千上万的人被抛弃并陷入绝望,在某些国家内外寻求据称较为安全的地方。

全世界这种悲惨的局势更加令人不安,因为它要求国际社会采取协调和持续不断的行动,国际社会必须动员起来,寻求行适当的方法不仅解决现象本身,而且解决其主要的原因。

今天,全世界数百万人由难民专员办事处负担。尽管难民专员办事处作了值得称赞的努力并取得了结果,我们认为,该办事处和所有人道主义机构应继续得到安全理事会一致和无条件的支持,以便成功地执行其任务。

《1951年难民地位公约》及其《1967年议定书》给难民的权利和义务下了明确的定义。在这一方面,我们希望再次调查据报道以在扎伊尔东部失踪的成千上万人的下落。

我们同意,现有国际法总的来说为难民和流离失所者提供良好的保护,即便一些具体的方面应得到更好的确定,例如安全返回的权利和归还财产的问题。在这一方面,我们认为原藉国应该为在完全安全和有尊严的情况下难民自愿遣返和流离失所者返回家园创造有利的条件,因为这是持久解决这一问题的方法之一。

毫无疑问,预防性措施是最有效的步骤。必须在一有可能造成大规模,无法控制的人口迁移的事件的迹象时,执行这些措施。在这一方面,我要仿效如此贴切地、雄辩地发言的法国大使,代表几内亚比绍代表团再次对造成不能执行安全理事会第1080(1996)号决议的情况表示最深切的遗憾。该决议本来要建立一支多国部队以保护运送人道主义援助并便利难民返回扎伊尔东部。

我国代表团认为,这支不幸从未形成的部队如果部署的话,本来可以帮助减轻成千上万人民的苦难,并拯救数百名无辜受害者的生命。

正在出于这个原因,我们要问:在应用人道主义法方面是否有一种双重标准。对人权和国际人道主义法的尊重在全世界难道不应该是一样的吗?这难道不是对所有这些不幸事件进行一些深刻反省,并且为全人类的利益找到适当和持久的解决方法的时候吗?

在今天处理这个问题的过程中,安理会应该以更大的决心和政治意愿研究冲突情况下难民和其他人流动的主要原因。我们认为,建立一个可靠的社会经济和政治环境,以及建立有效的人权制度--特别是将支持法律、公正和责任至高无上原则的机构--是减少人口大规模外流的极其重要的先决条件。

整个国际社会、特别是安全理事会应该在这一领域发挥更加积极的作用,以避免那种近几年来被作为新闻大量报道的灾难。我们希望在这场辩论结束的时候,我们将有力地、坚定地表明,必须根据现有的法律文书保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助以及各人道主义机构人员。为此,人们比以往任何时候都更加要求安理会异口同声地仗义直言,从而首先迫使冲突各方遵守国际人道主义法,并使人道主义组织在尽可安全情况下自由接触受害者。

鉴于难民问题的这个新层面,我们希望安全理事会今后把解决这个问题视为维持国际和平与安全的一个基本因素。在严格人道主义框架内解决难民问题,特别在国际和平与安全受到威胁时绝不应凌驾安全理事会的作用。

国际社会现在应该对并非出于自己的选择而处于这种境地的几十万男人、妇女和儿童负起自己的责任,以便找出解决这一悲剧的必要和持久办法。我国几内亚比绍准备作出其微薄的贡献。

最后,我们谨请难民专事处代表向绪方女士转达我们对她为几十万受难人民服务的勇气和献身精神理应表达的敬意。我们还要向为同一目标而长期奋斗的所有人道主义组织表示赞赏。

蒙特罗先生(葡萄牙)(以英语发言):主席先生,葡萄牙祝贺你并感谢你举行本次公开辩论。我们认为,在冲突局势中保护难民和向其他人提供人道主义援助是一个

涉及国际社会责任的重大问题。因此，安全理事会必须在联合国广大会员国参加的情况下适当处理这个问题。

我们还认为，安理会公开和正式审议这个问题十分及时。安理会近来一直在忙于处理各种非常严重的危机，而保护人道主义行动问题就是这些危机的核心。

另外，正如联合国难民事务高级专员上个月来安理会时所概述的那样，鉴于联合国人道主义援助目前所面临的重大难题，安理会必须发展有关其在此领域作用的认识。明石康副秘书长和联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会(儿童基金会)和红十字国际委员会(国际红十字会)的代表今天都非常明确地提醒我们注意这些难题。我们欢迎他们所作的强有力声明，并保证充分注意他们向我们表达的关切和提出的建议。

保护冲突中需要人道主义援助的平民越来越需要以对付国际和平与安全的威胁为目标。在最近的冲突中，难民和国内流离失所人员不仅是战争的后果之一，而且也是威胁国际和平与安全的敌对活动的目标。所以，这个问题属于《宪章》第六章或第七章的范畴，因此要求安理会依照第41和/或42条采取行动。

稍后，荷兰将代表欧洲联盟发言，我们完全赞同该项发言，该项发言要求大家注意国内冲突的性质，这种冲突日趋成为冷战后时代出现的大多数危机的特征。有人可能引有此类冲突的国内性质，以便打着国家主权、不干涉内部事务和领土完整的陈旧旗帜，抵制或警惕联合国支持的国际人道主义干预。我们可以对《宪章》赋予安理会决定此类干预何时必要和正当的合法性详加阐述。因此，安理会的这项决定将绕过主权和各项有关原则，要求所有会员国严格遵守。

但是，我们却宁愿强调这样一个事实，即在当今从阿富汗和从前南斯拉夫到大湖等几乎所有冲突中，交战各方自己都渴望有联合国人道主义存在，这不仅是因为他们自己也从给难民和平民人口提供的人道主义援助中获得好处，而且还因为他们认为这种存在赋予他们政治合法性；尽管国际人道主义存在无论其执行任务时多么公正，都可能被视为不堪言状暴行的尴尬见证人，但仍会出现这种情况。

安理会必须明确处理3个主要问题：第一，如何保护那些最需要保护的人--即卷入武装冲突的平民人口以及难民和国内流离失所人员等特别易受伤害的群体；第二，如何保护者本身成为攻击目标时保护他们；第三，如何对付犯此类罪行者不受惩罚的情况。

在处理第一个问题，即如何保护那些极易受伤害者问题时，安理会绝不能忘记这样一个重要因素：即人道主义援助当然绝不仅仅限于提供援助，无论是粮食、住所还是医疗保健。实际上，人道主义援助的核心内容是最基本的人权：首先是生命权，和其他个人尊严所固有的基本权利。这就是国际人道主义法的宗旨和精髓，所有会员国、所有联合国机构，交战各方和一切军事力量都必须加以遵守和执行。

当绪方女士强调援助和保护人民的基础是尊重人民基本人权时，这就是他向安理会非常明确转达的信息。不仅如此，他还进一步要求建立一种以人为核心的安全概念。这正是葡萄牙敦促安理会采取的办法，充分负起我们对安理会的那份责任。

这意味着，安理会在考量人道主义援助行动的成功或需要时，必须考虑到那些核心权利受保护的程度，而不仅仅是运粮车队是否抵达目的地。这也意味着，安理会在考虑通过维持和平行动或其他种类行动进行任何类型的国际军事干预以支持和支助人道主义行动时，必须在其任务规定中明确阐明保护人权的宗旨，以及政治和军事目标。必须采取一种处理危机的综合办法，其中包括在人道主义、政治和发展层面的人权。

我们必须确保所有参加联合国人道主义和军事行动的人员都了解所有这些层面，并为执行有关任务得到适当培训。鉴于需要保护的这一受伤害平民群人本--即难民和流离失所人员--都是妇女和儿童，因此必须适当考虑性别问题和保护儿童的具体需要。儿童基金会代表今天上午已向我们非常有力地阐明这一点。

第二个问题--即如何保护保护者问题--正如我们在许多冲突越来越看到的那样，已经成为一个特别紧迫和令人震惊的问题。尽管人们多次呼吁给予人道主义救济行动军事支援。但却没有做什么工作来适当处理这个问题。人们可以说，联合国

会员国只让其援助工作人员的生命受到威胁,而不让其军事人员的生命受到威胁。

为联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和所有其他联合国机构,以及那些为人道主义和人权非政府组织工作,不顾艰难困苦和严重的个人风险继续开展这些活动的英勇和慷慨的男女,应该得到我们的特别敬意、感谢和鼓励。他们需要支持。他们需要安全理事会的集体行动,而不是集体无行动。他们需要我们--官员、政府和政治领导人尽我们的责任。

在有些情况下,安全理事会曾使用维持和平行动提供军事力量,帮助人道主义救济活动。总的来说,这种做法是成功的,即使在人道主义界最初担心这种军事支持会带来腐蚀性影响。波斯尼亚当然就是这样一个例子。

在其他情况下,安全理事会根据某些国家的倡议,部署一支国际军事部队,保护紧急人道主义援助工作。最近的例子是阿尔巴尼亚,而且到目前为止已取得积极结果。这表明区域倡议何等重要和可取,只要倡议者争取并且获得安理会的适当赞同。

但是,在没有一个国家愿意行动,在尽管局势严重,仍然无法推动安理会采取主动的情况下怎么办? 我们能继续让人道主义机构在当地单独面对危险的安全局势吗?这种局势常常产生于未解决的政治问题。当然我们不能。因此,我们支持联合国难民事务高级专员提出的建议,其中包括要求在秘书处内建立一种迅速部署能力。我们要求安理会讨论这项具体建议,并且就如何把这项意见迅速付诸实施,征求秘书长的意见。

我们面前的第三个任务是如何克服所有那些对违反国际人道主义法和人权法负有责任的人逍遥法外的情况,不管他们侵犯的是冲突局势中受保护的人,还是提供保护的人。惩罚这种违法者既是防止这种违法行径扩散的重要威慑,也是出于对受害者的尊重应该做的最起码的事。在现场的人,以及他们的政治和军事领导人,应在国家一级承担责任,并在适当时提交国际法庭审判。除了刑事程序可能确定的任何个人责任以外,政治领导人还必须付出政治代价。

出于同样的考虑,安全理事会应在冲突早期阶段考虑有选择地实行制裁措施,确实打击交战方面及其支持者,如武器禁运、旅游限制和冻结资产等等。根据效力按情况个例考虑。惩罚要有违法的证据和违法者个人责任的证据。因此,国际监察员的调查至关重要。安理会必须要求交战各方负责同这种国际特派团合作,并提供便利。

请允许我强调,我国代表团认为,应该让非政府组织界参加此次辩论,这很重要。没有非政府组织的献身和坚持不懈的努力,联合国和我们各国政府无法在人道主义和人权领域行动。因此,我们希望非政府组织今后能够参加我们关于这一问题的公开讨论,提供他们的实质性意见。

冷战之后安全理事会的振兴,使我们这些在安理会上工作的所有国家都负有一种特别责任。我们不能仅限于在"有线电视新闻网因素"加上"地球村"和"羞愧的动员"的影响迫使我们政府过迟地采取行动时才作出反应。

我们不能在一种政治和军事真空中提供人道主义援助。光靠人道主义援助,冲突永远也得不到持久解决。人道主义援助的全部内容就是保护陷入武装冲突中的人民,保护他们的基本权利。如果这些基本权利被粗暴践踏,国际和平与安全就受到威胁。如果人道主义援助的提供者受到威胁,人道主义援助就无法提供。安全理事会在处理具体冲突时,必须把这些问题放在议程重要地位,拟订一项长期战略,解决这些问题,并且把它纳入有效的预防行动。

最后,让我指出,葡萄牙认为,把这场辩论反映在一份安理会主席声明中是有用的。主席先生,我们准备同贵国代表团合作,争取取得这样的结果。

主席(以英语发言):下一位发言者是乌克兰代表。我请他在安理会议席就座和发言。

兹连科先生(乌克兰)(以英语发言):主席先生,我们完全有理由感谢你召开这次安全理事会正式会议,专门讨论保护在冲突局势下为难民和其他人提供人道主义援助的问题。我们认为,对这一问题的讨论是及时的,重要的。

近年来，国际社会面临应付越来越多和越来越复杂的人道主义危急的挑战。造成这些局势的根源是政治不稳定、内部冲突、种族紧张、违反人权、外国干涉、贫困和自然灾害。结果，难民、返回家园者和流离失所者的问题已发展到危险的程度，成为一种严重的不稳定、冲突和对抗因素。

难民问题与和平与安全问题之间的内在联系或许在非洲的大湖区最为明显。正是这一地区的冲突局势，才把需要提高为冲突局势中难民和其他人的国际人道主义援助效率问题提上国际议程。我们认为，讨论和拟订解决这一严重问题的进一步措施，是今天审议的目的之一。

近年来看到提供国际人道主义活动的条件发生急剧变化充分确保人道主义援助送到选定的团体，为提供人道主义援助创造一个安全的环境，以及保障这种援助在需要者人们中间公平分配，已经越来越困难。在这方面，另一个重要问题是确保接受人道主义援助的人和提供人道主义援助的人的安全。这些问题极端迫切，因为冲突的性质已经发生根本变化。世界的冲突地区过去通常同国家间军事对抗有关，现在通常都是国家的内战和种族冲突。而且，目前国家内冲突的当事各方难以确定。他们没有中央权威，常常不尊重承诺，轻视或者无视国际人道主义法。但是，他们却能相当容易和无止境地得到杀人武器。

此外，经验表明，对于调拨、运送和分发人道主义援助的控制被交战各方视为一项军事目标。

还应指出，人道主义场景业已变化和扩大，不仅包括各国政府和国际组织，而且包括许多其他作用者，从不同的非政府组织到各种类型的机构。这使进程更复杂；对协调的挑战也更尖锐。此外，主要捐助国由于在相对短促的时间内要对如此众多的复杂紧急状况作出反应而感到不胜负担，而各国政府也日益不愿对人道主义活动派出人员、提供装备和金钱。

我们认为，在这些情况下，国际社会所面临是必须确保下列事项：第一，保护所提供的供应和物资及其安全运送和公平分发，做法是防止人道主义援助改善和加强作

战各当事方，包括分裂主义分子的地位；第二，保护各个人道主义组织和机构的人员；第三，保护难民、流离失所者和其他贫困者。

不容辩驳的事实是：执行上述任务的首要责任在于有关各国的政府。但是，当难民处于不是政府所控制的境内时，很难期望得到该政府的合作。在此方面，我们认为国际社会，尤其是联合国及其系统的各个组织可发挥重要作用。

我们认为，特别复杂的实地局势下，对国际人道主义努力的总的指导和协调应全部托付给联合国，因为只有联合国具有圆满执行人道主义任务所必需的经验和机制。此外，除联合国外，没有其他国际机构能以真正中立和公正的方式对贫困者运送人道主义援助。

我国代表团认为，人道主义事务部和联合国秘书处维持和平行动部能在这方面发挥巨大作用。例如，这些机构能在个案基础上为运送、分发和贮藏人道主义援助以及为保护涉及这项活动的人员制定明确计划必须考虑在联合国秘书处的一个部门中设立一个负责保护人道主义援助应急计划的单位。我们认为是时候了，应为人道主义活动准备全面的行为守则，它将大大加强这种活动的法律范围。

现在维持和平行动能在有助于为有效运送人道主义援助创造安全环境方面发挥重要作用。这一事实反映在维持和平行动特别委员会最近报告的结论之中。与此同时，我们认为值得考虑在适宜时使用迅速部署部队的问题，如在平民百性和人道主义工作人员面对暴力的危险或面对生命威胁之时。

乌克兰代表团认为，不能将人道主义援助当作政治、外交和军事行动的替代物。正因为这样，也必须采取旨在最后解决武装冲突的措施。为确保缔结停火协定所作的努力和对难民问题的解决办法应是这些措施不可分割的要素。

在处理所提及的问题时，各个邻国也可发挥巨大作用。在这方面，我们愿提议制定一整套奖励办法，这将鼓励这些国家奉行有关难民的建设性政策，其焦点是确保这些国家的安全。而安全理事会则应更积极地根据阿里亚方案同有关各国开展直接对话。

我们认为，安全理事会应在保护对难民提供的人道主义援助领域增强其预防能力。这首先将涉及制定有关措施以便避免对难民的威胁和压迫，并防止冲突各当事方对国际法准则的任何违反。此外，还有必要制定人道主义走廊和通道的明确和全面的概念。我们认为，维持和平行动特别委员会应深入研究在安全理事会授权下为人道主义目的部署多国部队的想法。

大会第四十九届会议通过的联合国人员和有关人员安全公约是另一同样重要的文书，它为保护尤其是根据与联合国秘书长的协议由人道主义非政府组织或机构部署的人员建立了国际法律框架。我谨提请各位成员注意这一文件，它除阐明东道国的权利和义务外，规定了措施防止和起诉对联合国人员和有关人员的罪行。我们认为，安全理事会应坚决敦促所有会员国加入该公约，以尽快确保其作为公认法律文书的地位。

只有在包括联合国在内的国际社会全体成员的明确协调的基础上通过加强现有机制并详细制订创新的做法，我们才能实现我们的主要目标：改进在冲突情况下向难民及其他人提供人道主义援助的效力。

主席（以英语发言）：下一位发言者是亚美尼亚代表。我请他在安理会议席就座并发言。

阿别良先生（亚美尼亚）（以英语发言）：主席先生，首先请允许我感谢贵国代表团及时采取主动行动将这一议程项目提交安全理事会讨论。

近年来，世界面临若干复杂的紧急情况，造成冲突和大批人流离失所。亚美尼亚十分关切地注意到全世界难民数目已从1950年代的一百万增加到1990年代的近二千六百万。

这一问题的全球性要求国际社会集中注意，设法创造一个向受苦百性提供人道主义安全环境。

数十万难民的存在，对任何国家都是十分沉重的负担，特别是经济过渡中的国家尤为如此。亚美尼亚的难民危机，由于邻国阿塞拜疆实行的封锁、各种运输困难以

及地震带的存在而进一步恶化,地震地区只有35%得到重建。

然而,亚美尼亚政府收容了来自阿塞拜疆的300 000多难民,正尽全力帮助他们满足其需求。同时,正采取包括通过适当立法在内的重要步骤来使他们融入社会。议会于1995年11月通过了《公民籍法》,为难民提供了成为亚美尼亚共和国公民的权利。

亚美尼亚人民极度感谢单独国家、国际组织以及各非政府组织向难民提供的人道主义援助。在这方面,我们尤其赞扬人道主义事务部、联合国难民事务高级专员办事处、红十字国际委员会和联合国儿童基金会在亚美尼亚的针对人口中最薄弱的群体的活动:他们是难民和流离失所者、6岁以下的难民儿童、失去一位家长或双亲的儿童、单身母亲、残疾者和孤独的老年人。

我们认为,联合国系统和各附属组织还应向那些无法满足其基本需求者提供援助,对他们而言别无其他用于这方面的现有资源。在这方面,我要提请各成员注意纳戈尔内卡拉巴赫的人道主义局势。

人道主义援助应始终基于需求和不偏不倚的原则。联合国应作出一切必要安排,评估纳戈尔内卡拉巴赫人口的需求并向他们提供人道主义援助。为了使这种援助达到受援者手中,国际救援努力应自由和不受阻碍地进入纳戈尔内卡拉巴赫。在这方面,人道主义走廊或任何其他形式的人道主义空间,都应看作是适当的机制。

我们确信,为了找到解决世界各地难民问题的最终和持久办法,我们需要检查这些问题的根源。应鼓励人道主义和人权组织的预防性活动,并促进对个人和少数民族权利及各种族社区的容忍和尊重。

在找到这种最终解决办法之前,对那些有此需求者的直接人道主义援助,则是而且将是至关重要的。

主席(以英语发言):下一位发言者是挪威代表。我请他在安理会议席就座并发言。

比厄恩·利安先生(挪威)(以英语发言):挪威作为对人道主义援助行动的人员

和资源的主要提供者之一,并作为维持和平行动部队的主要提供者,欢迎这次参加今天重要辩论的机会。

在后冷战时期,世界上出现了一系列由于前国家解体而造成的冲突以及国家权力崩溃而伴随的内部冲突。在一些情况下,很多这种冲突的一个不幸后果、甚至目标就是大规模的人口流离失所。 联合国越来越多地遇到复杂的紧急局势以及超出传统维持和平行动能力的要求。 新的任务和挑战包括为向难民和流离失所者运送人道主义援助、民警职能、监督人权情况以及遵守国际人道主义法律创造可靠的条件。

这种复杂的紧急情况需要整个国际社会作出共同和迅速的反应。第一优先任务必须是向出现难民危机的任何地区的需要帮助的平民提供紧急人道主义援助。挪威作为该领域中的最大捐助国之一,一直参与向近年来所出现的所有主要紧急情况中的难民提供人道主义人员和援助的工作。从前南斯拉夫到大湖区,挪威救援机构一直与其他国家或国际组织、特别是联合国难民事务高级专员办事处进行合作,挽救了由于冲突而流离失所的数以千计的无辜平民的生命。

人道主义救援工作者的存在及他们所提供的援助,本身就是保护难民不仅免于饥饿和疾病、而且免于恐吓、杀害和违反人道主义法律行为的努力中的重要内容。人权状况观察员、民警和军事观察员的部署,可进一步加强这种保护存在。然而,我们近年来看到一种冲突各方把平民和难民、以及国际和人道主义人员作为直接目标的日益严重的趋势。为了对付这种无法接受的行为,军事和和平人员的部署和存在有时是创造开展人道主义行动所需要的起码安全的唯一途径。结果,出现了制订针对基本是多功能的行动的一体化做法的需要,即它们由人道主义、民间和军事方面所组成。我们认为,在常常是危险的安全状况下开展这种多功能行动时,联合国和安全理事会应适当注意到如下问题。

第一,这些行动的任务必须是明确和实际的,必须向当地人口以及国际媒体作适当解释。一项有效的信息战略可明显避免对可以期望联合国在一具体的冲突中所取

得的目标的误解,也可以避免会损害对联合国在这种冲突中的重要工作的公共支持的误解。同时,各会员国必须确保提供充足的资源,以使联合国能够履行其职责。安理会各成员负有特殊责任,应保证各种任务与资源之间的协调。

第二,安全理事会应始终强调有关各方对人道主义人员和其他国际工作人员、以及对保护难民和其他易受影响的公民、特别是妇女和儿童安全的责任。至关重要的是,安理会应保持共同、一致的立场,对各方持续施加政治压力,使其履行它们在这方面的义务和承诺,并确保不受阻碍地得到人道主义援助的运送。

第三,安理会的政治压力可形成广泛的措施,包括实行有目标的经济和政治制裁。这种措施的制订应旨在确保对安理会包括有关人道主义法的决定在内的各项决定的执行、减少暴力和冲突以及避免给平民人口带来不必要的困难。我们不能排除在一些中央政府崩溃、违反国际法和侵犯人权现象泛滥、人间痛苦无处不在的情况下可能使用军事手段。最近在前南斯拉夫各地区和索马里的经验就是这方面的实例。

第四,在一个多功能行动的军事、文职、政治和人道主义组成部分之间进行协调、合作和交换情报对确保人道主义援助的有效性以及人员的安全来说是至关紧要的。在一场潜在或实际冲突的所有阶段,从调查事实到分析、规划和制定授权以及执行工作,这种协调在联合国总部和现场都是重要的。

在这方面,挪威认为,在通过或延长授权之前同安全理事会进行协商的机制也应当不仅包括潜在的部队派遣国,而且也要包括派遣大量人员参与人道主义行动的国家。还可考虑让非政府人道主义组织参加多功能行动的早期筹备工作--例如调查团--的方式和方法。与此同时,当然应当小心防止独立的人道主义组织的不偏袒立场受损害。需要在政治、军事和人道主义各方之间建立更有效的合作联系,避免作用和授权的混乱。如果人道主义组织被认为是站在强制行动一边的,它们的任务可能受到损害,其人员将遇到危险。

第五,根据人道主义法,战争受害者有权获得援助,救援工作人员有权安全提供

这种援助。不幸的是，有人正在违反这种权利而逍遥法外。为了结束这种不受惩罚的文化，那些违反人道主义法和犯下战争罪行的人必须受到积极起诉和审判。国际社会必须提供必要的合作和资源，以使国际刑事法庭能够有效运作。挪威支持建立一个永久的国际刑事法庭，以加速审判违反人道主义法的人。

这是我国政府认为需要关注的问题，以便有效保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助。挪威谨强调，一个多功能行动的维持和平和人道主义组成部分在明确和现实的授权基础上，在安全理事会的统一的政治支持下并提供足够资源的情况下进行的密切合作对我们努力的成功来说是至关紧要的。

主席(以英语发言)：我名单上的下一位发言者是加拿大代表。我请他在安理会议席就座并发言。

福勒先生(加拿大)(以法语发言)：主席先生，感谢你邀请会员国就保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助进行辩论。

联合国和安全理事会面临的冲突的性质已经变了。这些冲突越来越多地发生在一国的边界以内，尽管并非完全是如此。这些冲突越来越复杂，其经济和人道主义后果波及整个人口。这一演变改变了我们对国际和平与安全面临威胁的传统定义。现在需要一个更广泛的概念，即人类安全的概念。

最近冲突的最悲惨的人道主义后果就是难民和流离失所人士的数量的剧增。这些新冲突的影响现在要以数以千万计的无辜受害者来计算。在1960年，全世界有大约140万难民。在1996年，联合国难民事务高级专员估计，在她管辖范围内大约有2 600万人。此外，至少有3 000万人在自己国家内离乡背井。难民专员办事处估计，我们星球上每115人中就有一人被迫逃离家园。

避免这种痛苦和防止这种流离失所现象的最有效的手段就是解决正在出现的冲突的根源。缺乏必要的政治意愿仍然是国际社会面临的最大障碍。人道主义援助最多只不过是解决一场危机的症状。经验一再表明，人道主义行动，包括保护受害者，只有在以政治措施解决冲突根源时才真正有效。

国际社会对未来危机作出反应的能力对已经处于危险之中的人民而言只是次要的。确保向他们提供基本保护是我们面临的最的挑战之一。由于需要提供保护,越来越多地派遣军事人员对人道主义危机作出反应。在扎伊尔东部的难民危机需要有军事人员的存在。加拿大从去年秋天建立的多国部队和从军方参与的其他人道主义行动中吸取了一些教训:首先,对每个伙伴的能力和作用的彻底了解是对任何复杂的紧急情况作出反应的一个重要因素。第二,政治、军事和人道主义授权的任何混乱只会使人道主义工作人员的不偏袒性受到怀疑。第三,一支干预部队必须有明确的军事目标,必须具备实现目标的必要的手段。最后,如果一支干预部队不具备解除交战各方武装以使难民同交战人员区分开来的结构或装备,作出这种努力就存在着固有的危险性。

(以英语发言)

尽管在某些情况下,有限使用军事人员是对保护难民和保护向难民提供的人道主义援助的适当的方法,部署士兵并不是提供这种保护的唯一或甚至最可取的手段。相反,我们必须考虑采取新的主要是预防性的方法,以对复杂的紧急情况做出更好的反应并向这些紧急情况的受害者提供更有效的援助。

加拿大继续支持联合国为建立一个快速部署机动总部所作的努力,以改善联合国系统对复杂紧急情况作出迅速反应的能力。这是加拿大大约两年前提交的快速反应研究报告的主要建议。我们确实感到失望的是,快速部署机动总部仍然没有开始运作,尽管大会和秘书处都已经批准这样做。联合国对一场危机的反应越快,就越有可能限制或避免这种危机的严重和破坏性后果,包括大规模的人口出逃。建立快速机动总部的必要性是很清楚的,我们敦促尽可能早地使其开始运作。

为进一步扩大预防的能力,必须加强政治事务部、维持和平行动和人道主义事务部之间的协调。此外,人道主义机构--包括在保护难民中起重大作用的联合国难民事务高级专员办事处--必须完全参与复杂紧急状况的磋商和计划进程。我们欢迎

秘书长建议成立人道主义事务执行委员会和和平与安全执行委员会。这些是对人道主义危机作出全系统更加协调和连惯地反应的一个极好开端。

同样,进一步突出联合国缔造和平努力有助于缓和可能造成难民流动的冲突。我们加拿大已开始重新和修改我们可使用的手段以加强我在诸如预防性协调和对话、监测、难民保护、人权调查、警力训练、司法改革和复员等领域发动和维持缔造和平行动的能力。我们盼望同其他国家密切合作探索对缔造和平的创新作法。去年秋天,我们曾宣布设立加拿大缔造和平基金,它将使我们能很好地对付在反复发生冲突的国家中保护和缔造持久和平的挑战。

我们还必须扩大人权专员和其他联合国负责保护人类自由各机构所起的作用。同样重要的是,我们应把他们的活动同联合国政治和人道主义机构的活动以及联合国预防冲突、维持和平和缔造和平行动的活动一体化起来。

在审议我们面前的问题的时候,我们还应处理在人道主义人员在实地岌岌可为的局面。我借此机会表示加拿大深刻关切最近发生的对联合国人员和其他国际组织人员的多次袭击。这些人冒着重大个人危险帮助他人。人道主义工作者中发生越来越多伤亡要求我们紧急注意改善人道主义人员的安全措施。我们欢迎安理会3月12日通过的关于保护人道主义和其他联合国人员的主席声明。他们进行作业的所在国政府和当局应负责保护联合国和其他援助工作者。

加拿大以最强烈语言谴责所有对人道主义人员的袭击。国际红十字和红新月运动已付出特别高的代价。几天前杀害扎伊尔红十字会的10名成员是最近的可怕事例。加拿大人南茜·马洛伊和她的5名红十字会同事1996年6月17日在车臣被野蛮杀害。我们认为应不遗余力的确保尽快将这些凶犯绳之以法。我们谨强调加拿大十分重视彻底而迅速进行调查以揭发与这些事件有关的所有事实。

设立法庭裁判在卢旺达和前南斯拉夫的违反人道主义法行为是走向消除有罪无罚和改进对冲突受害者的一个关键步骤。它们显示我们打算要个人对他们犯下和怂恿犯下的暴行负责。因此我们急需建立一个有效、永久性的国际刑事法庭,以免需

要临时设立这种法庭。刑事法庭可使我们能向大规模违反人权和国际人道主义法行为进行斗争,并向难民和冲突的其他受害者提供更切实的保护。

我们应更好利用现在可供我们使用的预防冲突和缓解冲突的手段。我们在采取新作法对付正在出现和已发生的冲突时应更有创新精神。特别是我们必须在谋求创新的政治、军事、人道主义和发展方面解决办法时应显示更切实的协作和更好的合作,以防止冲突和发生冲突时更和更快有效地作出反应。

主席(以英语发言):下一位发言者是斯洛文尼亚代表。我请他在安理会议席就座并发言。

蒂尔克先生(斯洛文尼亚)(以英语发言):主席先生,我们十分满意地看到你主持安理会这次关于在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的讨论。这个议题即大又重要,我们希望这次讨论将助于提高安全理事会今后的决定和其他活动的质量。我们赞扬使这次讨论能够举行的你的智慧和恒心。

大会每年都审议联合国难民事务高级专员的报告。大会通过的建议有关难民问题的所有方面,也有关优先关切的具体领域。因此,它们对安全理事会的决策很有助益。我们认为目前的讨论将从这些意见出发并试图在找出安全理事会目前的优先项目,或者酌情在朝着记取应指导今后行动的必要教训方面前进一步。

在冷战结束后时期中,人道主义危机和由此造成的难民流动以空前速度增加。对于许多政府和其他国际人物来说,人道主义已占有一个中心位置。人道主义紧急状况经常反映各种症状和原因,并经常被描绘为复杂的紧急局势--这一词语强调了作出紧急和全面反应的必须性。

然而,复杂紧急局势的词语确无助于解释冲突的主要原因,也无助于制订足够的政策对付紧急局势。显然,增加谋求解决办法的紧迫感并不总能保证提出的解决办法是足够的。

我认为,这几年来记取的第一个而且也是最重要的教训是明确而简单的:人道主义行动不应被用来代替政治或--必要时--军事行动。秘书长在最近于1997年5月13

日在日本联合国协会讲话时提及这一教训,他说:

"人道主义援助是必不可少的,但是,人们日益认识到紧急救济只是治标。它对往往可怕的状况提供了关键的却只是临时的解救办法。它不能取代旨在解决危机根源的行动。"

安全理事会在向冲突情况下的难民和其他人提供人道主义援助的努力中的基本问题是人道主义行动的政治基础问题。过去几年来这个问题已经谈了很多。不妨忆及在最近一次会议上提出的意见和建议--这是在新加坡各次会议的系列中最近的一次--这次会议在今年2月讨论了人道主义行动和维持行动之间地相互配合。新加坡会议结论性文件的开头部分可归纳为以下两个基本要点。

第一,安全理事会的责任仍然是国际社会对人道主义危机所作的反应中的关键因素。在涉及复杂的紧急情况的若干案例中,安理会的决策进程经常行不通。出于一些原因,安理会的一些决定和决议是软弱的、前后不一的、含糊不清的、不合时宜的、以及在某些情况下太多。对冲突受害者以及其他人--特别是维持和平人员和人道主义工作人员来说,这一缺陷对实地行动造成深远的影响。

第二,安全理事会确定联合国行动的任务和目标。因此,安理会决定军事和人道主义行动的政治框架。安理会的方法、对问题的理解、以及安理会成员之间的团结程度将决定任务的成败。

可以补充说,极其重要的是,应该精确地、前后一致地确定联合国军事行动的任务和目标,并在作出决定的过程中铭记维持和平和执行和平之间的区别。

这并不意味着,安全理事会应该必然地在所有情况下不采取军事执行行动。恰恰相反--具体地说,正如波斯尼亚—黑塞哥维那的经历所表明的那样--执行和平也许是对复杂的紧急情况日益增加的问题所作的唯一有效的反应。此外,在这一局势中,执行行动的组成部分要比原先估计的更加有效和风险较小。

在过去几年中重新吸取的另一个教训是,预防一向胜于治疗。此外,最近的做法表明,预防是可能的。除了人们一向喜欢但并不总是可得到的预防性外交外,预防性

部署能够大大减少复杂的紧急情况的危险。根据今年3月28日安全理事会第1101(1997)号决议所建立的多国阿尔巴尼亚保护部队是这种预防性行动的最近例子。斯洛文尼亚是向该行动提供部队的会员国之一。

多国保护部队已经提供了重要的经验。正如秘书长向安全理事会提交的关于该行动的两周一次的报告中所指出的那样,保护部队的驻留具有重要的稳定从而预防的效果。这是重要的,因为这种预防性效果使之可能避免一些有关军事部队和人道主义行动之间合作的更加复杂的问题--也就是说如果允许局势上升为武装冲突的话将必然出现的那种问题。

从总的、系统范围的角度来看,能够看到各种各样具有相当大预防性潜力的进一步机制,这种潜力需要进一步发掘。尤其是,目标明确的经济援助和发展援助能够有助于防止经济问题恶化为政治或种族冲突并造成人道主义紧急情况。一个更强有力和更有效的人权机制将及时地、客观地揭露导致武装冲突或人道主义紧急情况的违反人权行为。一个国际刑事法庭一旦设立和运作,将制止可能的犯罪者和罪行策划者犯下诸如种族灭绝和其它严重违反国际人道主义法行为之类的令人发指的行为。

尽管安全理事会不能直接地影响整个联合国系统的演变,但安理会对其行动所造成的系统范围的影响负有重要的责任。更加具体地说,安理会必须确保它所设立的各个机构有效地履行职责。安全理事会所设立的两个特设刑事法庭--其任务是起诉应对在前南斯拉夫和卢旺达境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者--完全依赖只有安全理事会及其成员能够提供的效力。此外,这些法庭的成败对建立未来国际刑事法院将是决定性的。不难看到这样一个国际法院能够具有的重要的预防性潜力,只要该法院具有必要的效力。必须认识到,对一个未来国际刑事法院的效力的考验不是一个遥远未来的事情。对联合国和安全理事会的严峻考验是今天,现在必须经受这一考验。必须将罪犯转交法庭审判,安全理事会必须表明自己有能力并且愿意确保它所设立的法庭的效力。

预防性行动尽管一向受到人们的喜爱,但并不总是可能的。需要应付在激烈的武装冲突条件下保护人道主义行动所提出的挑战。最近的做法似乎产生了一些教训,需要在今后加以考虑。及时地、充分地对紧急局势作出反应这一问题继续困扰安全理事会。此外,在由安全理事会授权或采取军事行动的局势中,有必要确保对人道主义行动的军事支持不成为必要的政治行动的替代物。尤其是,不应该使部队处于蒙受耻辱的处境:期望它执行一项日益扩大的、不太明确的任务,与此同时,授权或装备不足,以致不能对付粗暴违反人道主义法和人权的行为。需要明确地区别维持和平和执行和平的目标。在同样的行动范围内从一个目标改变到另一个目标有可能对特派团的军事和人道主义组成部分造成非常严重的消极后果。

另个一个基本的问题与协调人道主义和政治--军事行动有关。看来近几年的经验证实需要采取一项仔细地协调的方法。尽管人道主义行动,尤其是红十字国际委员会和其它非政府组织所采取的人道主义行动有必要保持独立,以及必要的人道主义空间得到尊重,但同样重要的是,应将联合国行动的人道主义方面适当地放在一项综合方法的范围内,这项方法包括行动的政治、军事和人道主义方面。此外,不应该允许人道主义行动变成政治行动的替代物。

在提供人道主义援助的过程中以及在安全理事会的分析工作和决策进程中,有必要确保将保护免遭对人道主义法和人权的侵犯行为视为人道主义和军事行动的组成部分。作为最低限度,有必要确保军事和文职实地人员不成为严重违反人道主义法和人权行为的默默无声的目击者。

此外,一些最近维和行动的经验表明,维和部队采取的迅速行动能够防止粗暴的违反行为并可能具有威慑作用,以及也许十分重要的是,这种行动与维持和平人员的作用是一致的。维持和平人员和其他人员必须受到适当的训练,以处理有关尊重人道主义法和人权的问题。在这一方面,人们期待的向联合国部队下达的关于国际人道主义法的命令将是十分重要的。

最后,联合国不应该宽恕其工作人员违反人权的行为。格拉萨·梅切尔女士所

提交的关于武装冲突对儿童的影响的报告(A/51/306)第98段中所描述的侵犯儿童权利的事例必须引起安全理事会的严重关切,有必要确保类似的做法今后不再发生。

联合国难民事务高级专员办事处向大会提交的报告描述了为特别保护易受伤害的群体、例如妇女和儿童所作的努力,以及向他们提供特别援助的需要。他们的保健和教育应得到进一步的有效援助,安全理事会应该考虑在每一个情况下使提供这种援助成为可能的最有效的措施。斯洛文尼亚一直是许多来自波斯尼亚一黑塞哥维那难民的第一个避难国家,我国作出了特别努力以满足实地难民儿童的保健和教育的需求。

重要的是,联合国难民事务高级专员已经取得很大进展,把对这些群体特别是儿童特殊保护需要的关切列入了难民专员办事处自己方案的规划和实施工作。对这些方案的支持极为必要。

我们认为,安全理事会和其他联合国机构也应该继续支持难民专员办事处三点战略的概念和实际方案,这项战略包括预防、紧急援助--其中包括鼓励对产生难民流的局势采取适当区域办法--以及最后,使难民能够自愿遣返。

安全理事会在这三种情况下都可发挥作用。这种作用可以同难民的具体需要或多或少地直接联系在一起。例如,在难民遣返工作被拖延的局势中,没有对和平的直接威胁并不意味着安全理事会可以无所事事。安理会在其中各类情况下都应设法发挥适当作用。虽然安全理事会的工作主要针对具体局势,但象现在这样的一般性讨论也可有助于处理更广泛的问题,并提供有助于具体局势的指南。

主席(以英语发言):我要通知安理会,我收到了阿塞拜疆代表的信,他在信中请求邀请他参加对安理会议程上这个项目的讨论。根据惯例并征得安理会同意,我提议根据《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第37条,邀请这位代表参加讨论,但无表决权。

没有人反对,就这样决定。

应主席邀请,阿利耶夫先生(阿塞拜疆)在安理会议席就座。

主席(以英语发言):下一位发言者是荷兰代表。 我请他在安理会议席就座并发言。

比格曼先生(荷兰)(以英语发言):我谨代表欧洲联盟发言。保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克共和国等联系国也表示赞同这项发言。冰岛和列支敦士登也是如此。

在冷战后时代,即痛苦的国内冲突时代,国际社会遇到了向国家自己国界内的难民和流离失所人员提供人道主义援助和保护的新挑战。联合国正在作出协调一致的努力,以便制定一致办法,处理难民和国内流离失所人员的援助和保护需要,80%的难民和国内流离失所人员都是妇女和儿童。在联合国以外,欧洲联盟和其他区域机构以及各非政府组织也在谋求缓和这些问题的新办法。人们日趋要求国际社会对危机作出全面回应,满足局势的政治、军事和人道主义要求。

过去几年来,有人道主义工作人员介入的危机性质都有很大改变。最为令人不安的方面之一是,难民和人道主义工作人员的安全--这确实是国际人道主义法的基石--日趋受到攻击。在有些情况下,例如最近在大湖地区,故意以难民为目标已成为冲突各方军事战略的一部分。因此,平民难民和人道主义工作人员也越来越受到威胁。必须对平民难民和交战人员加以区分。冲突一方或更多方面故意以难民或努力向难民提供救济和保护的人道主义工作人员为目标是不能接受的。

在我们经常遇到的国内冲突中,人道主义援助和保护的接受者和提供者都可能受到威胁。正是为了回应这些威胁才有时授权和部署维持和平或其他军事力量。最近驻阿尔巴尼亚多国部队就是这种情况。经验表明,在联合国授权下采取行动的部队日趋参与保护人道主义救济工作人员,例如那些代表国际机构和非政府组织的人,免受交战人员的攻击。

联合国维持和平部队也得到授权而直接参与人道主义援助。他们向难民运送人道主义粮食供应,并建立保护区,以保护那里的居民免受威胁或使用武力。在联合国海地特派团(联海特派团)以及众多其他维持和平行动中,维持和平人员参加了小规

模人道主义活动,从而为行动的成功作出了贡献。

主要以支持人道主义援助为使命的联合国维持和平部队的存在在若干情况下有助于建立更安全的条件。在有些情况下,它还通过展示国际社会援助和监测此种结果的意愿,为和平解决铺平了道路。但尽管如此,明确区分维持和平和人道主义援助仍十分重要,因为在某些情况下,运送人道主义援助和军事行动之间的联系过于密切可能会危及人道主义援助所涉及的公正概念。

我们越来越多地面临阻碍运送人道主义援助工作的安全局势。为了处理这种情况,以下问题应该得到进一步注意。

安理会应该支持在具体局势中,确保难民专员办事处等国际人道主义组织安全和不受阻碍地接触营地内外的难民。

绝不应把难民营滥用为军事基地。

冲突有关各方应该确保人道主义人员和人权监测人员的安全。安理会应该在任何适当之时强调东道国和有关方面在这方面的责任。

交战各方都不应试图为可能危及人道主义援助公正性的政治目标利用人道主义援助。

还必须通过主动进攻和协调一致的新闻战略,包括通过部署联合国电台,向当地人口和国际媒介明确解释特定行动的任务和性质。

明确和可行是联合国任务和使命必不可少的,这些任务和使命还应该以准确和最新情报为基础,以确保保护人道主义援助。安全理事会和人道主义组织不仅应该承认维持和平部队可能提供的支持和军事保护,而且还应认识到军事行动任务所带来的限制。另一方面,应该随时向维持和平行动通报人道主义救济努力的计划和意图。这需要总部和实地进行有效和密切的协调。

人道主义界、维持和平行动和其他参与者以及整个联合国之间进一步合作汇集和评估情报,将能提高对风险评估的准确性。在派驻的地方,秘书长特别代表可在该领域起关键作用。

显然,必须在早期阶段恢复社会秩序,从而减少难民、联合国人员和人道主义救济工作人员丧生的危险。这需要扩大联合国维持和平行动中民警的作用,特别是通过协助地方警察部队,以及帮助恢复法治,促进对人权和国际人道主义法的尊重,以及促进社会和解。为了同样的目的,已在一些情况下设立了一种联合国人权外勤单位,经常作为联合国维持和平行动的一个组成部分。

武装冲突的各方都必须尊重人权和国际人道主义法。违反这些法律或犯下战争罪行的人,必须受到积极起诉,如果判定有罪,就据此判刑。在最近的一些例子里,还建立了国际法庭。欧洲联盟重申它对这些法庭的支持,并重申所有有关国家都有义务同这些法庭充分合作。目前正在谈判一个常设国际刑事法庭的规约,欧洲联盟支持这一谈判,并且积极参加。

最后,鉴于难民中妇女和儿童的重要性,应该特别注意防止危害妇女和儿童的暴力,以及在所有有关人员中普遍提高对国际人道主义法和人权的认识。

更加笼统地说,欧洲联盟在人权委员会第五十三届会议上强调必须同联合国机制充分合作。在这届会议上,人权委员会以协商一致通过了一项关于扎伊尔人权状况的决议,当时这一国家还叫扎伊尔。该决议决定派出一个联合特派团,调查有关大屠杀的指控,以及该国东部其他影响人权的问题。欧洲联盟深感遗憾,该特派团受阻没能执行它的任务;我们呼吁金沙萨新当局让这一特派团完成这项任务,并且鼓励安全理事会继续关心这一问题。

尊重人权和国际人道主义法是有效地保护在冲突形势下对难民和其他人的人道主义援助的基本前提。维持和平活动和人道主义界之间需要进一步合作。维持和平应该主要侧重于帮助创造一个安全的环境,而人道主义机构则应集中精力有效地提供人道主义救济援助和保护人权与人道主义法。在设想在一次维持和平行动范围内提供人道主义救济援助时,它必须以安全理事会的一项明确和可行的授权为基础,而且国际社会应该为顺利完成这项任务提供必要资源。

主席(以英语发言):下一位发言者是德国代表。我请他在安理会议席就座并发

言。

亨策先生(德国)(以英语发言):主席先生,同大家一样,我们感谢你主动召开一次公开辩论讨论一个既极端重要,又不幸的是对我国也非常热门和有重大关系的问题。德国一直并且继续是难民和流离失所者的最重要的避难所之一。

鉴于大批难民跨越国界给某些地区的和平与安全带来的威胁,特别是鉴于在大湖区所看到的情况,安全理事会讨论这一问题,探讨促进保护对难民和流离失所者的人道主义援助的方式,是完全适当的。我们今天要做的只能是第一次集思广益,在今后的年月中,我们当然必须更加经常地继续讨论这一问题。

我国代表团首先要充分赞同荷兰常驻代表代表欧洲联盟所作的发言。

过去两年中,我们看到一些相反的倾向:一方面,国际社会越来越愿意为难民和其他受影响的人口提供人道主义援助,援助能力提高了;另一方面,却出现了一种令人担忧的事态发展,控制这些地区的当局显然违反国际人道主义法和人权法准则,不让平民人口获得人道主义援助。这些行动的后果险恶,产生深远的影响,其中包缺乏医疗照顾,以及大批人流离失所挣扎求生。

这除了给有关个人造成创伤之外,也给外部世界带来问题。邻国面临不稳定和大批难民流入造成的经济和财政负担问题,而且对难民的援助也使整个国际社会承担相当大的财政压力。它会减少帮助长期经济和社会发展迫切需要的资源。

必须把人道主义援助与维持和平行动加以区别。人道主义机构及其人员必须保持他们不偏不倚的立场和独立性,不能自己卷入冲突。在许多局势下,人道主义援助一直而且仍然是在不需要维持和平行动的情况下提供的,或者人道主义机构能同维持和平行动并肩工作,不需要特别保护。事情本来应该如此。但不幸的是,有时根本没有选择。

当冲突各方怀疑人道主义行动的中立性的时候,当人道主义组织被任意剥夺接触难民和流离失所者的机会,或者因为当地的安全局势而不能接触这些人,而人民的生命却因为缺少食品和住宿而处于危险的时候,就要安全理事会采取行动。

《和平纲领补编》中清楚地表达了同样的思想。在许多人道主义危机局势中,

“造成的恐怖情况在全世界电视屏幕上大量报道,产生一种政治压力,要联合国部署军队来协助和保护人道主义行动。尽管这类影响有助于赢得对人道主义行动的支持,但是这种情景也可能造成感情用事,使有效的决策困难得多。”(S/1995/1,第18段)

支持人道主义行动常常成为维持和平的一个重要部分。各种事例从索马里和前南斯拉夫到最近大湖地区的冲突和阿尔巴尼亚。在很大程度上,正是人道主义问题使这些行动开始进行了。

另一方面,引语也暗示了一个基本问题:由于有关人道主义紧急局势的决定往往受到国际公众舆论的影响,相当程度的应景性决策往往占了上风。

随之而来的是必须有政策指导。维持和平行动特别委员会在几天前刚通过的报告中在这方面提出了令人感兴趣的建议。在强调必须区分维持和平行动和人道主义援助之时,它

“认为维持和平行动根据安全理事会所规定的任务,可在为有效运送人道主义救济援助创造安全环境方面发挥作用。因此,特别委员会认为在维持和平行动和联合国以及其他机构或组织所授予的任务之内实现改善的协调,将是有价值的。”

安全理事会在这方面的作用以其任务开始。任务应是明确、平衡和可行的。如果任务不是明确、平衡和可行的,人道主义支持行动就可能失去各当事方的赞同,并可能失败。任务还应明确谁作什么。这并不意味它们必须处理所有这种人道主义援助。但是它们至少必须努力在这方面为维持和平人员指派明确作用。显然,一般来说人道主义援助不应由维持和平人员来进行。但是,从另一方面说,可能常常有理由要由维持和平人员同样也发挥某种双重作用,既是军事的也是文职的作用。无论如何,看来令人怀疑的是,在冲突环境中维持和平同人道主义援助之间究竟是否真正有一条明确的分界线。这种人道主义援助甚至会以这一或另一方式被纳入该一冲突本

身的特定逻辑中。国际行动中的任务必须考虑到这点,否则就会失败。

协调不是单行道。它要求导致一项人道主义行动的决策进程中所有有关机构的参与。这可能包括个别会员国、区域组织、非政府组织以及联合国和其他机构或组织。目的必须是实现维持和平的组成部分同其他作用者的活动之间的最大协调并利用它们各自的相对优势。应作出努力改善所有方向的咨询流入--以专门知识的方式输向安理会,并作为行动的政治框架从安理会输出。

在实地一级,必须加强秘书长的特别代表的协调作用。他或她必须是一家之长。但是,在现实生活中这种权力究竟能达到多远?经验表明,秘书长的特别代表可能在联合国广泛大家庭中能有发言权。但是在涉及个别会员国或非政府组织时,这种协调便有了明确局限。那么,在某项特定救济行动中,应该怎样作才能确保整个国家社会在实地向同一方向行动呢?

显然,今天这种辩论必然会使若干问题悬而未决,然而正是这些问题构成了进行这种意见交换的一个理由。在某些情况下安全理事会是否应努力强制运送人道主义援助,这个问题仍然是最具争论和棘手的一个问题。仅在一周前,德国总统赫佐格先生正是在纽约这里提出了同样的观点。他问道,在必要时,是否应使用军事手段保护人权,以及在实际或潜在种族灭绝情况下,我们是否甚至具准备使用军事手段的道义责任。

我们今天正在讨论的局势颇为复杂;尊重人权和国际人道主义法之间的差别在理论上是十分明确的,但在当今冲突中却往往模糊不清。某个案例是否构成对人权或国际人道主义法的违反,或我们是否的确应考虑采取强制性行动以确保人道主义援助能到达贫困者手中,尽管我们可能对这些问题有不同看法,但是我们应能对另一点达成一致意见:违反这些准则的人都要对这种行动或过失负责,联合国机构和各会员国一定不要对这点有丝毫怀疑。在过去几年中,我们已看到令人鼓舞的迹象:已设立战争罪行法庭,并正在进行有关设立国际刑事法庭的谈判。

我们目睹了扎伊尔或刚果民主共和国的巨大变化。过去数月在那里发生的若干

事件对于今天辩论的题目具有直接影响。我国政府敦促卡比拉总统重申他先前对联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)所作的承诺,并对办事处表示充分合作。我们还呼吁新政府使人权委员会所授权的调查委员会能迅速履行其任务,并且也向其表示充分合作。

如我在一开始所说,今天的辩论只能是一个开端。我们期待同所有有关代表团继续这一辩论,以便使我们能为贫困者想出务实和可行的解决办法,他们寄望于联合国。

主席(以英语发言):下一位发言人是巴基斯坦代表。我请他在安理会议席就座并发言。

卡迈勒先生(巴基斯坦)(以英语发言):主席阁下,很荣誉在你杰出主持下在安理会发言。

在当代国际政治事态发展中,难民问题是国际社会所面临的最大的人类悲剧。

虽然近年来难民数目有了些微减少,但是联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处所关切的总人口仍有2亿6千万。由于难民危机跨越国界,联合国必须在预防和解决造成难民运动的冲突中发挥更为果断的作用。它应利用其现有的预防性外交、维持和平、建立和平和缔造和平的机制以及时有效的方式避免人道主义灾难。

向冲突局势中的难民和其他人提供人道主义援助方面的目前状况,并不十分令人鼓舞。不固定和有选择的回避已成为国际社会冷战后对暴虐和冲突受害者的做法的特点,失去了对人道主义原则的持续承诺。尽管冷战已经过去,其武器和火力的遗迹仍然笼罩着世界。

冲突局势的受害者包括难民、境内流离失所者以及陷入冲突地区内的人民。

人道主义法明确规定了对武装冲突中平民的保护。1949年的《关于战时保护平民的日内瓦公约》以及1977年的两项附加议定书,提供了向武装冲突受害者提供援助的国际准则。这些准则强调帮助必须是中立、公正和人道主义的。中立意味着拒

绝表示支持任何一方。公正意味着根据需求而提供援助。同样,人道主义原则主张保护生命和解救人间痛苦是国际社会进行干预的唯一目的。

人道主义援助中不应有任何基于宗教派别、性别或政治倾向的歧视或区别。我们继续严重关切目前把人道主义援助与诸如卷入冲突或受其影响的人民的社会准则、习俗和宗教观点等无关的问题联系在一起的趋势。这种联系违反了人道主义原则,会严重消弱该领域中人道主义机构的信誉。

巴基斯坦完成赞同难民专员办事处的关注:即难民保护在实际上的执行远远赶不上理论上的坚持。向难民提供安全和充分的保护,以及向他们运送人道主义援助,应继续成为国际社会的核心关注。

因此,国际社会面前的挑战是找出富有创意的方法和手段,来解决现有的长期难民局势,并避免人员流离失所的新危机的泛滥。难民问题的复杂性需要国际社会作出更一致的反应,以确保使其获得持久解决。

关于采取这种做法的正反两方面结果明显体现在柬埔寨和阿富汗的问题上。在柬埔寨的成功事例中,提供人道主义援助得到了国际社会同时为解决冲突根源所作的努力的辅助。相反,在阿富汗问题上,过早缩小人道主义援助的规模而不同时解决根源,目前已造成相当严重和具有爆炸性的局势。

因此,争取持久的解决办法应通过预防、解决冲突和冲突后建立和平的手段来得到加强。只有我们力争上游,具有充分明确的政治意愿来解决冲突和暴力的根源,争取持久解决的努力才能成功。巴基斯坦坚信早期干预对爆炸性局势爆发并升级为人道主义灾害之前加以解决是至关重要的。早期警报、周密规划以及安全理事会、大会、人道主义事务部、难民专员办事处和人权机制在其各自权限内加以密切协调的制度,除能够避免重叠努力之外,还能有效处理造成大规模难民外流的局势。

巴基斯坦完全同意最近通过的维持和平行动特别委员会的结论,它强调需要区分维持和平行动与人道主义援助。我们还坚决支持这样的结论,即维持和平行动视安全理事会确定的权限而定,可在促进为有效运送人道主义救济援助创造安全环境

方面发挥作用。

非洲大湖区目前存在的难民局势,应得到国际社会的紧迫注意,以避免一场实际的悲剧。在人道主义机构和方案不能再保障对内部武装冲突中的平民提供人道主义援助的保护的情况下,国际社会必须找到确保保护生命和解救人间痛苦的方法。这种干预会获得多种收益,例如可能会避免大规模难民潮,并因而减轻由于难民问题而加给国际社会的沉重财政要求。

巴基斯坦完全同意这样的看法,即尽管阿富汗的局势如此,自愿回返仍然是对目前在巴基斯坦寻求避难的150万阿富汗人的较好的持久解决办法。巴基斯坦对阿富汗难民持续推行最慷慨和开放的政策。我们不仅继续以我们微弱的资源向他们提供住所和人道主义援助,而且还让他们在巴基斯坦境内有很大程度的自由移徙。当国际援助被大幅度消减时,我们并未执行强行遣返的容易办法,而是继续以巨大的行政、经济和社会代价帮助阿富汗人。无需指出,这种负担对象巴基斯坦这样的发展中国家来说是相当大的。

最后,保护对冲突局势中的难民和其他人的人道主义援助,必须伴随着联合国各机构的周密规划、一致和协调良好的努力,以解决冲突的根源。然而,这种努力必须通过使公民社会中所有角色调动起来和参与进来而严格遵守根本的中立政策。

主席(以英语发言):下一位发言者是古巴代表。我请他在安理会议席就座并发言。

努涅斯·莫斯克拉先生(古巴)(以西班牙语发言):主席先生,我要祝贺你在5月份主持安全理事会。我还要祝贺你的前任、葡萄牙大使在4月份领导安理会工作的方式。

我们本希望这次辩论在大会进行,那是一个具有透明工作方法的民主机构,联合国的全体会员国在其中享有平等的代表权。联合国所能提供的那种人道主义援助,同安全理事会的工作相比,与大会和经济及社会理事会的工作更加密切相关。

本组织的《宪章》规定,安全理事会是负责维持国际和平与安全的机构,它的行

动应限会威胁国家间和平与安全的国际冲突;它并未被授权处理有关人道主义援助的问题。

然而,正如所发生的情况那样,安全理事会以不同寻常的热情作出有关人道主义援助的决定。安全理事会赋予自己权利,通过根据其某些常任理事国的利益而设计和引发的决定和行动来确定何时、为何与如何提供人道主义援助。

安全理事会日益频繁地作出宣布,确立把维持和平活动与人道主义行动,甚或属于经济发展领域的活动混合在一起的任务。

令人确实感到关切的是,有人以人道主义援助为名,派遣军队并试图为真正的武装干预进行辩护,这理所当然受到了有关国家人民的拒绝。不能依靠士兵和武器来消除饥饿、贫困和疾病。因此,人道主义援助不能同使用武力联系起来。

内部冲突同安全理事会根据《联合国宪章》有权采取行动的问题有着本质的区别。出于这个原因,有关联合国在国际冲突中采取行动的惯常程序不能被机械地用于这些情况。

许多冲突的核心在于惊人的经济状况和多少世纪以来对其他国家的自然资源的剥削和掠夺。为解决这些冲突也必须解决其根源。此外,我们不能忽视联合国其他机构的存在,这些机构的使命就是提供人道主义援助,例如联合国难民事务高级专员办事处、各专门机构和经济及社会理事会作为协调机构所发挥的作用本身。

近年来我们看到有一种趋势,要把人道主义援助同人道主义援助行动混淆起来,这减损了人道主义援助的价值。把人道主义援助交给安全理事会来掌管,顾名思义就是使这种援助形式具有一种强制性和军事的性质,这根本无助于受影响的人们真正地有效利用这种援助。这甚至可能制造冲突局势,对这类活动产生反作用。

大会在1991年12月19日以协商一致意见通过的第46/182号决议中确立了有关协调联合国系统内紧急人道主义援助的原则。这项任务必须由联合国全体成员执行,而不是只有少数国家执行。这些原则特别包括尊重主权、领土完整和国家的全国团结,以及还要获得受影响国家的同意。

无视既定原则和《联合国宪章》本身的提供人道主义援助的方法造成了许多问题，从增加人道主义援助的政治化和军事化到政治目标经常压过人道主义方面。人道主义援助的含义的这种转变逐步和越来越倾向于破坏国家的主权和强加发展援助的条件。

由于这个原因，在维持和平行动和所谓的人道主义援助行动之间要有明确的概念和作法上的区分。安全理事会有责任在危害国际和平与安全的局势中采取行动并采取《宪章》规定的各种措施，但是，安理会没有责任制定和参加人道主义援助行动。

目前，我谨对所谓的复杂的紧急情况和所谓的综合方法发表一点看法。试图把这些概念联系起来，进而为安全理事会发挥它在这一领域中不应当发挥的作用进行辩护，将导致对《联合国宪章》和大会第46/182号决议所载各项原则的粗暴违反。此外，这将使人道主义援助变得军事化，因而产生所有可能的有害影响。所谓的复杂的紧急情况必须由整个联合国系统负责，特别是在灾难局势或其他类似情况下提供援助的机构。这类局势不是安全理事会的责任。任何可能的例外必须逐案审议，不能成为确定原则的条例。

古巴认识到促进对国际承认的人道主义原则的尊重的重要性，我们再次重申，我们坚定不移地支持并随时准备向处于危机或紧急情况中的人民提供必要的援助。

正如我们在最近与新德里举行的不结盟运动部长级会议《最后宣言》中指出的那样，必须在人道主义行动、联合国维持和平行动和发展业务活动之间作明确的区分。为了人道主义行动的独立、中立和不偏袒性，这种行动必须根据其各自授权同政治或军事行动公开并独立于这种行动。

主席（以英语发言）：下一位发言者是马来西亚代表。我请他在安理会议席就座并发言。

哈斯米先生（马来西亚）（以英语发言）：主席先生，我国代表团谨赞扬你倡议召开安理会本次正式会议，讨论保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助

的重要问题。我国代表团认为,鉴于近年来的事态发展,召开本次辩论是及时的,近来传统的维持和平与国际人道主义行动之间的区别越来越模糊。安理会对这一问题的讨论使我们有机会以更加集中的方式审议这一问题,以便找出存在问题的领域并确定国际社会,特别是安全理事会,能够采取的适当的措施、方法和战略,以解决这一日益复杂的问题。

在冷战结束和世界各个区域发生深刻政治变化之后,联合国维持和平行动发生了急剧的变化。近年来,由于冲突的日益复杂和多层面的性质,维持和平行动也变得更加复杂和众多,其中有许多是越过边界进行的,同传统的维持和平模式差距越来越大。这种改变了的局势给国际社会,特别是负责联合国维持和平行动的安理会、联合国难民事务高级专员办事处和其他国际人道主义组织带来了巨大的挑战。这方面典型的例子包括前南斯拉夫和特别是波斯尼亚—黑塞哥维那、利比里亚、索马里、卢旺达和大湖区的局势,这提出了这些机构的效率和能力的问题。

关于安全理事会,人们提出的问题,除其他外是有关决策进程、授权的目标以及安全理事会就在这些饱经战祸的国家中采取维持和平行动所通过的做法和战略。提出的问题还有关于安理会进行维和行动和难民专员办事处和诸如红十字国际委员会等人道主义机构以及其他非政府人道主义组织之间的关系与协调或没有协调。

许多会员国和专家个人以及人道主义机构提出了这些问题。这些人道主义机构包括难民高级专员办事处,高级专员绪方贞子夫人在今年4月28日向安理会的讲话中发表了一些十分中肯的评论和看法,我们对此十分感激。绪方夫人,除其他外,强调了她的机构不仅在大湖地区和非洲其他地区而且在诸如波斯尼亚—黑塞哥维那和克罗地亚等难民高级专员办事处行动的其他地区所面临的巨大问题。她突显了她的机构的令人望而生畏的任务以及它所面临的并继续面临的巨大障碍,这些都要求更协调一致的国际反应和援助。她还指出,安理会应特别注意难民高级专员办事处所汲取的有益的教训,以及人道主义、政治和安全问题之间的密切联系,这种联系要求我们对管理国际危机采取更一体化的做法,这包括人道主义、政治和军事努力之间更

密切的协调。因此她呼吁建立快速部署能力。同样重要的是,绪方夫人重新界定了安全的概念,这一概念在我们时代把人放在国际努力的中心。绪方夫人的观点和建议应得到应有的认真研究。

鉴于维持和平和人道主义问题密不可分的性质,我国代表团谨强烈敦促安全理事会认真研究这次辩论以及安理会外提出的许多问题和发表的看法和建议。在这方面,我国代表团特别有兴趣地注意到今年2月由联合国训练和研究所协同政策研究所组织的关于人道主义行动和维持和平行动第三次新加坡会议的报告。这一极为有益的报告以全面的观点看待这一问题,涵盖了诸如人道主义行动的政治框架、人道主义和军事行动以及有关问题之间的关系、同区域组织和多国部队之间的合作、经费筹措、维持和平和人权、资讯和教育、以及媒体的作用。报告中所载的17点建议应为安理会详细研究这一问题提供一个有益的基础。

这些建议值得安理会认真审议。这些建议虽然并不详尽,但它为我们生活的后冷战时代中的日益复杂的政治局势中的维持和平和人道主义行动这两个问题进行更充分的研究提供了一个极其有益的基础,后冷战时代的特点是世界许多地区的局势实质上都在发生变化。在这个变化了的生气勃勃的全球局势中,千百万普通公民陷于冲突区域之中并受到人权侵犯和被剥夺基本的人道主义援助。在这种局面下,当务之急是国际社会应作出一切努力向这些公民提供保护并确保他们得到保护。绪方夫人讲话的涵意是,人民--即各国的公民--的安全和福利的重要性并不亚于国家的安全。

因此,人们日益要求安理会处理那些可能升级并危及陷于危机局势中的平民的各种问题。发生这种局势时,人们期望安理会立即作出大胆和坚决的反应,以创造条件首先确保立即保护这些不幸的百姓并其次,为冲突本身的持久解决提供一个框架。在我国代表团看来,这是安理会在这个后冷战时期中的最重要作用,也是它能向同危机的人道主义方面有关的各组织提供的最好支持,这些组织的人员在实地应得到联合国的保护。我国代表团支持任何加强现有机制的做法,以确保这些人员的安

全--如有必要的话通过适当的法律。

任何维持和平兼人道主义行动的有效性的条件和前提是多方面的,许多前面的发言者已经谈到。显然,具有根本重要性的是授权应明确和确切并与任务相适应,而且应向负有处理保护任务的任何特派团提供必要的权威和资源。波斯尼亚、卢旺达和索马里的经验已经证明,不彻底的办法可能弊大于利。在上述案例中,保护不能同危机的动态脱离或分离,而冲突主角的战略是旨在以平民为目标和伤害平民。在这种暴力逻辑左右一切的局势中,现在事后看来,派遣蓝盔部队提供"保护"是既不聪明又不清醒的,当时的设想是这支部队可以同战斗隔绝,而如果要他们切实执行保护任务战斗却必须停止。联合国维持和平人员和波斯尼亚平民在波斯尼亚—黑塞哥维那的所谓安全地带中的不幸处境的确十分说明问题。

有效的人道主义的另一重要前提是尊重严格的中立和不偏不倚,以及根据普遍的人道主义原则把救援需要得到保护和人道主义援助的受害者作为压倒一切的当务之急。不尊重这些基本、根本的准则,包括人民得到援助的权利和有关团体提供援助的权利,或把人道主义援助作为换取具体政治目标的交易筹码,不管这些目标多么崇高,将危及这些受难平民生命以及人道主义工作者的生命。

毫无疑问,一个同样重要的条件当然是能够提到足够的资金,而鉴于联合国不断处于财政危机之中,这一问题应认真处理,因为没有资源最好的计划都会流产。这显然是我们联合国全体会员国的责任和义务。

除了这些条件外,作为一个附带的冲突后的措施,必须确保种族灭绝或危害人类罪的肇事者不会逍遥法外,因此,重要的是,对于为此目的设立的国际法庭必须继续给予强有力的国际支持。

我国代表团认为今天召开安理会这次会议是处理这一问题的一个重要步骤。它显示了安理会正在认真地处理这一问题,以期找到恰当解决办法。我们的希望是,在安理会和大会公开谈论这些极为重要的问题将导致采取某些具体行动缓解目前的局势。

主席(以英语发言):下一位发言者是意大利代表。我请他在安理会议席就座并发言。

泰尔齐·迪圣阿加塔先生(意大利)(以英语发言):主席先生,请允许我借此机会祝贺你担任主席并向你的前任、葡萄牙常驻代表蒙特罗大使致意,他在4月份对安理会进行了出色的领导。

意大利代表团完全赞同荷兰代表代表欧洲联盟所作的发言。

我们欢迎安全理事会作出的举行一次关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助问题的正式会议的决定。我们认为,如果不着重处理作为和平与安全的基础的基本要素,安理会就不能履行《宪章》赋予它的维持国际和平与安全的首要职责。在这一方面,今天所辩论的问题是极其重要的。这个问题不仅仅涉及基本的道义责任--援助有困难的人,同时保护他们和提供帮助者--它还是和平解决冲突的一个至关重要的组成部分。

在过去几年中,应该促使国际社会对冲突扩散对平民造成的威胁作出反应的原则受到人们的怀疑。关于虐待甚至杀害大湖区难民以及威胁人道主义工作者的报道引起人们的最大关切。但是,这些并不是这种性质的唯一事件。在前南斯拉夫境内,对平民施暴、阻挠人道主义援助的运送以及骚扰救济工作人员等事件大规模地发生。在利比里亚和阿富汗、安哥拉和塔吉克斯坦这样的国家--仅举几个--军事派系把平民和人道主义人员作为攻击目标的类似事件时有发生。

欧洲联盟主席团强调了几点,安理会需要对此作进一步的考虑。我国代表团特别提请大家注意追究那些违反国际人道主义法基本原则的人的个人责任的必要性。我们认为,建立一个常设国际刑事法院仍然是确保起诉和惩罚这些罪行的最适当的工具。

在我提到的所有事件中,国际社会的反应远远不令人满意。我们承认,联合国及其会员国现在面临一种新类型的冲突,这种冲突经常起源于一个国家的境内。由于经常地涉及历史性的仇恨和种族争夺,对社会结构和平民处境所造成的后果更加具

有破坏性。

国际社会难以制订一项处理如此复杂局势的战略。然而,人类的痛苦和进一步恶化的危险是迟迟不动的高昂代价。本着这一精神,意大利政府面对阿尔巴尼亚人道主义危机,建议建立一支有限的多国保护部队,以便利于向人民提供必需品,并协助为在阿尔巴尼亚的各国际组织创造一种安全的环境。为了确保这一行动获得成功,采取了若干切实可行的步骤。设立一个指导委员会,以指导并同各参与国以及活跃在阿尔巴尼亚的各国际组织进行密切合作。通过阿尔巴尼亚政府的代表出席指导委员会会议这种方式同该政府进行的合作当然是至关重要的。

多国保护部队在与从事人道主义援助工作的各政府和非政府组织密切合作下运作。这些组织在阿尔巴尼亚所发挥的作用也是至关重要的,正如国际金融组织所提供的捐款一样重要。密切协调所有这些努力是国际社会在阿尔巴尼亚取得成功的关键。现在需要国际社会在同阿尔巴尼亚当局和人民的配合下作出强有力的承诺,以最后敲定和执行一项明确的政治、经济和财政援助方案,这项方案对加强民主对话和恢复阿尔巴尼亚经济是必要的。

当我们在阿尔巴尼亚开始行动的时候,我们同我们在特派团中的伙伴和阿尔巴尼亚政府一起探讨实现首要目标:即阿尔巴尼亚人民的福祉的方式方法。

正如阿尔巴尼亚的事态发展清楚表明的那样,人道主义问题对安理会的活动具有越来越大和明显的影响。在迅速变化的世界中,人道主义问题以这样或那样的方式影响国际和平与安全。因此,尽管确定正确的方法不容易,但对人命的尊重应该永远是首要考虑。清楚的是,国际社会现在仅仅开始处理这些新的、错综复杂的问题。

主席(以英语发言):下一位发言者是波斯尼亚—黑塞哥维那代表。我请他在安理会议席就座并发言。

萨西尔贝先生(波斯尼亚—黑塞哥维那)(以英语发言):我们看到你担任安理会本月份主席感到非常鼓舞,并愿衷心感谢你发起今天最相关的辩论。

我们还要借此机会对4月份安理会主席、葡萄牙的蒙特里罗大使主持安理会事务的方式和坦率态度以及他为安理会的工作注入更大透明度所作的努力表示钦佩。

我们将使发言简短扼要,并将避免有时充斥外交语言的模棱两可。

今天摆在安理会面前的问题不幸地仍然令人痛苦地同我国有关,因此决定真正和平的前景。难民不是波斯尼亚—黑塞哥维那的问题;相反,他们是仍被浪费的潜在的人类财富,以及寻求自己的地位和发挥才干机会的个人。我们的方法必须是一种不分身份或宗教以及种族背景的集体救助和个人救赎的方法。在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和高级代表办事处、特别是米夏埃尔·施泰纳大使的努力下,在波斯尼亚—黑塞哥维那建立了一个代表所有种族的难民和流离失所者的组织,这些难民和流离失所者有着一个共同的首要关切:返回家园并生活在一个致力于多样性和宽容的社会中。这个组织叫作返回家园联合会。

这些波斯尼亚难民--塞族人、克族人、其他人以及波斯尼亚人所作的自强努力应得到我们的支持,并且是以务实的方法处理这个问题的大有希望的途径。这也加强了这样一种观点,即难民并不应种族而分化,而作为整体是不宽容和人为的种族或其它区分的受害者,这种人为的区分经常是一开始利用宗教或种族作为武器所进行的政治操纵造成的后果。

我们地球上的难民问题只是一个更大错误的症状。这些问题是一些其它根本问题的间接或越来越多的是直接的后果。处理或至少减轻难民问题的最有效方法是解决根本的原因。如果根本的原因是自然灾害或争取生存或食物的斗争,对这个问题的反应是显而易见的,不然这个问题继续造成更多的难民。但是,我们不能允许把对人道主义危机所作的反应当作对这场人道主义危机的政治或军事原因作出的软弱无力的反应的遮羞布。

令人可怕的是,今天的受害者--难民--有可能象受到饥饿和疾病的伤害一样,受到子弹、炮弹碎片、有系统和有计划的强奸和包围的伤害。因此,必须对直接以及偶然的威胁作出反应。

不幸的是,看来难民越来越不仅仅是偶然的,而是完全故意造成的后果。可怕的是,难民可能是幸运者,他们有幸逃脱"种族清洗"、处决和种族灭绝。在这种情况下,国际社会的必要回应不仅更加明显和紧迫,而且也是必须的--我强调,是必须的。经常令我感到困惑的是,秘书处和众多独立观察家经常告知我们,联合国、国际社会、安全理事会,在波斯尼亚—黑塞哥维那,"种族清洗"和流离失所不是偶然的后果,而是完全故意造成的结果,但尽管如此,被推销和令人可悲地普遍存在的经常开列的补救办法都无视这种对根源的分析。种族灭绝、以平民为目标--无论我们会把这种现象称作什么--都必须毫不含糊地得到正视。公正无私要求我们在"种族清洗"和以平民为目标面前不持中立态度。

甚至在根源得到承认--即故意以人口为目标--并根据安全理事会决议在波斯尼亚—黑塞哥维那建立"安全区"时,使"安全区"真正安全的手段和意愿却令人可悲地十分匮乏,斯雷布雷尼察的情况就是如此。

斯雷布雷尼察不是联合国人员和联合国保护部队的耻辱,他们经常非常勇敢地努力逐一拯救无辜生命。然而,这是着手创建安全区,然后放弃其自身承诺的政治当局的失败。这是历史。安理会,我相信还有许多政治历史学家和分析家都应对此进行回顾,就此情况而言历史很难重写。今天确实令我感到关切的是,斯雷布雷尼察精神不仅是历史,而且实际上也是当今阻碍返回的主要因素。

斯雷布雷尼察的难民--那些幸存者--和大多数其他人都希望返回。那些谋杀其亲属和朋友的人只允许他们以生命为代价返回。那些犯下"种族清洗"、即种族灭绝罪行的人仍在幕后或台前掌权,并继续嘲笑各位,嘲笑国际人道主义法和代顿--巴黎协定。他们站在某些新当选的官员后面或凌架于他们之上,就象皮诺基奥的主人,滥用这种合法性来破坏协定的基本规定。他们拒绝允许难民返回,并继续破坏用你们的资金由难民专员办事处规划和监督新重建的房屋,他们现在非常自信地公开明确拒绝难民返回的权利,以及各项基本人权和行动自由。

如果代表们不相信我,他们只需读一读绪方女士、难民专员办事处和国际危机

小组等众多非政府组织的报告。令人不解的是,这些拒绝代顿--巴黎协定的人仍在继续得到他们公开驳斥的合法性。

现在我们最衷心地希望斯雷布雷尼察失败的精神不要侵入这个最尊贵的机构。只有在对和平进程和协定作出真心承诺的条件下才能提供经济援助并赋予合法性。那些公开剥夺难民返回的权利并公开抵制前南斯拉夫国际刑事法庭和安理会权威的人决不能继续受到麻木不仁态度的庇护。他们确实持有其公开表达的观点,任何旨在重新解释的权宜努力都不能避免代顿/巴黎协定的失败和灾难。

难民的返回和权利、逮捕战争罪犯、和平的成功以及安理会、联合国及其指定人和贵国政府所作的回应都不可分割地相互交织在一起,因此,具有决定性。什么样的难民敢返回家园,返回一个迫害他们的人仍逍遥法外,不受你们的法律、国际法和我们的法律约束,甚至间接或直接被赋予合法性的国家呢?

我是根据我们自己的经验向安理会谈难民问题的,因为这对我们至关重要,而且这也是在这个问题上对我们大家一个最相关和不断发展的教训。未能充分处理波斯尼亚问题对我们大家,特别对我们在联合国处理难民问题的各项努力都将产生直接战略性后果。不幸的是,我们的教训在于如何不去做,同样也在于如何去做。在这方面,我们必须强调,种族和宗教分割可能是解决过去,包括本世纪前半叶政治难题的办法;但重新组合是今天面临同样问题的新全球社会唯一可行的解决办法。

让我借此机会列举我们做对的事情或至少就我们而言正确尝试的事情,以免我们也会忘记详细阐述我们经验中积极内容。

第一,我们同难民专员办事处和其他有关机构一起努力地进行工作,有时存在意见分歧,但尽管如此仍在一起,以便制订一项返回方案。

第二,正如我们提及的那样,难民专员办事处和高级代表办事处的成员同所有波斯尼亚难民一起都在“返回联盟”这一标题下工作,并把它作为自主和克服人为种族障碍的一种手段。

第三,虽然由于包括故意阻碍在内的许多因素有时严重姗姗来迟并不充足,但包

括一些应得到特别感谢的国家在内的许多国际因素都为波斯尼亚的全面重建和具有具体目标的难民返回项目承诺提供大量资源。我们还要再次提及世界银行和联合国开发计划署(开发计划署)等多边机构所作的各项努力。

第四,我们要强调各东道国所作的贡献,他们一开始就接收了我国众多难民,并提供直接生存手段。我们将继续同他们合作,以最大限度地扩大重返家园这个共同持有目标。我们还要特别向欧洲联盟国家表明,波斯尼亚—黑塞哥维那一体化进程、承认它为正式欧洲伙伴并拆除旅行和贸易障碍,这些将不仅促进迁移和商业,而且也将促进重返家园。如果难民认为将留下一个庞大和不可逾越的围墙,把他们同朋友、家庭、新生活和安全分开,大多数难民就会害怕失去东道国安排的保障,去接受目前波斯尼亚—黑塞哥维那的不确定性。波斯尼亚—黑塞哥维那加入各欧洲机构将转化为波斯尼亚人返回家园。

第五,我们赞赏多国稳定部队(稳定部队)和国际警察工作队(警察工作队)的努力,他们的存在是取得成功的必要因素。而且,我们鼓励他们加倍努力,我们请稳定部队、国际警察工作队和其他有关的参加方面确保安全的所有各方面问题,包括安全返回和逮捕战争罪犯的问题,都得到解决。不然的话,迄今所作的一切都将付诸东流。

最后,我们要再次感谢各位法官、检察官和设在海牙的法院的其他工作人员的努力。虽然不幸目前结果还很有限,但是努力并不小,而且已备受到赞赏,更者,这是为确保能够返回所必须作的。最重要的是,该法院代表着排除阻挠返回的战争罪犯,推动正义与和解合作,在争取真正与持久和平的斗争中成为意识形态与物实伙伴的真正机会。

主席(以英语发言):下一位发言者是伊拉克代表。我请他在安理会议席就座和发言。

哈姆敦先生(伊拉克)(以阿拉伯语发言):主席先生,我们非常高兴看到你主持这次安全理事会关于保护在冲突形式下为难民和其他人提供人道主义援助的公开辩

论。我们也要感谢和赞扬各联合国人道主义机构所作的重大努力和极大牺牲,从而减轻数百万难民与流离失所者的痛苦。

难民和流离失所者问题近年来变得更加严重,已成为人类良知上一个淌血的伤口。国际社会以及其所有各种机构和组织,必须在这方面承担其作用。联合国在这方面当然也负有重大责任,不仅应向难民提供人道主义援助,保证提供援助的人们的安全,而且也应该寻求彻底解决这一人道主义悲剧。

为了彻底和适当地解决难民与流离失所者的问题,必须探讨问题的社会、经济和政治原因。必须采取公证和全面的办法,争取解决这一问题。如果不是某些地理政治条件把阿富汗变成大国冲突的场所,阿富汗人民也不会流离失所。冲突结束后,遍体鳞伤的阿富汗被撇弃,重建经济和社会基础设施的努力得不到任何认真的援助。

我国伊拉克的局势是又一个例子。在我国的历史上,伊拉克历来是邻国寻求安全、和平与有尊严地生活的人们一个庇护所。但是,在安全理事会的旗号下对我国发动的非正义战争摧毁了伊拉克的经济基础设施和生活方式,更有甚者,七年来实行的全面制裁已使无数伊拉克人迁移出走。与此同时,一个大国——一个安全理事会常任理事国--三年来一直在制造伊拉克不稳定,煽动反叛中央当局,武装非法势力,强制执行禁飞区,所有这些都造成不稳定和使难民问题更加严重。如果这一国家停止干涉伊拉克事务,如果明天取消对伊拉克的制裁,而且这样作是有充分法律理由的,那么,伊拉克的难民就会消失。

在卡赫纳举行的不结盟国家第十一次国家或政府首脑会议重申,必须区分维持和平行动和人道主义援助,并且表明,他对暗中把维持和平行动变成军事行动的倾向有保留。这方面我们要强调,某些因国内冲突而影响人道主义援助工作的局势的出现,并不能给安全理事会采取军事行动的理由;也不是给安全理事会增加权力,干预联合国人道主义机构和组织的工作,或者不顾大会及经济和社会理事会的作用的理由。

这方面，我们必须强调经济制裁加剧难民和流离失所者问题的作用。在实行这种制裁时，必须采用大会制裁问题工作组所形成的原则，如制裁必须符合《宪章》，制裁目的明确，取消制裁的条件，以及要求制裁不能造成大规模的人道主义苦难。同时还必须明确界定为取消制裁，受制裁国家需要采取哪些步骤，并且把一切医疗、食品、教育和农业项目排除在制裁范围外。

人们越来越多地指责安全理事会的行动有选择性和双重标准。这种选择性做法的最近表现就是安理会完全不顾土耳其入侵伊拉克北部。鉴于有关安全理事会改组的工作组没有完成工作，现在考虑扩大安全理事会的权力，使它包括干涉联合国人道主义机构工作的权力，似乎是不适当的，并且是过分乐观。安全理事会在这方面能作的最好贡献是根据《宪章》发挥安理会的作用：即进行预防性外交，和平解决争端；强调《第六章》所规定的机制是创造一种稳定与安全的国际环境的手段。

经验表明，在处理人道主义危机以及维持和平行动同人道主义援助行动之间交错的问题时采用强制措施只会加剧而不是解决问题。索马里的经验便是一例。

主席（以英语发言）：下一位发言人是巴西代表。我请他在安理会议席就座并发言。

瓦莱先生（巴西）（以英语发言）：首先，我谨表示我国代表团满意地看到你，朴大使主持5月份安理会的审议。你的业务能力和个人品德将确保安理会的工作以智慧和高效率进行。我还要说，上月葡萄牙主持会议使我们印象深刻，我谨借此机会祝贺蒙特罗大使及其代表团的杰出表现。

今天召开会议是为了审议一个重要而有争议的问题，值得对它继续进行思考。无疑，就安理会在冲突局势中的人道主义问题中所应发挥的作用问题交换意见会使我们大家都从中受益。我国对此问题深感兴趣，并就去年11月26日安全理事会报告中的项目在大会第五十一届会议提出了一些看法。我认为值得援引那次发言中的两个完整段落，因为它们继续反映我们对这个问题的关切。在那一场合，巴西常驻代表说，

“人道主义紧急情况的大量出现要求人们确定集体责任来对付大规模饥荒、疾病和野蛮行为的现象。但是,并非所有这些紧急情况都包含安全成分。会员国应该努力就是否应由大会或专门机构作出必要的国际回应,或是在某一特定紧急情况中由于安全方面问题是否需要动用安全理事会达成共同谅解。”(第五十一届大会第66次会议正式记录第9页)

在同一发言中,巴西常驻代表还说,

“在这方面,应尽快制定有关标准,以确定应在何种条件下视局势危及国际安全或可能威胁国际和平,以及何时可以由其它机构--例如大会--处理局势。如果国际安全似乎受到威胁,但局势并不明朗,则必须确立客观标准,以确定是否允许采取强制措施”--即《第七章》的措施。(同上)

我们的结论是,即使考虑采用强制措施而且并不正式需要获得各当事方同意之时,作为一项原则还是应要求其合作,因为没有这种合作就难以取得成功。

在阐明我们在本阶段对这一关键问题的想法之后,我还要再发表几点补充评论。现在比冷战灾祸刚结束时可能更清晰地看到人道主义危机同国际安全之间的联系不应作为既成事实予以接受。自从有关伊拉克北部库尔德少数民族的局势的安全理事会第688(1991)号决议获得通过以来,便产生了这样一种倾向:对安全理事会减缓处于极不稳定局势中个人的苦难的能力寄予高度期望。

在再次看一下1991年4月通过这项决议时在安理会所进行的有趣辩论时,值得回顾一下当时所发表的一些观点。一方的观点是,安全理事会的任务不包括《宪章》第九章所涉及的属于人道主义性质的各个问题。它尤其忆及第六十条规定,

“履行本章所载本组织职务之责任,属于大会”。

另一方面,它也认为安理会不应对人类苦难表示冷漠,尽管一个具体危机可能被视作基本上属于一国内政范围之内。

厄瓜多尔阿亚拉·拉索大使对局势发表了似乎起平衡作用的评估。他强调对伊拉克两个邻国边界一百多万人流离失所的社区所造成的人的压力使安理会有理由考

虑对他认为“针对国际和平与安全的威胁”采取行动。(S/PV.2982,英文第36页)。

在通过第688(1991)号决议后,安理会成员国以协商一致意见认为进行人道主义干预的想法是处理索马里危机的恰当选择。但是这种协商一致很快显示了其脆弱性,这是由于一支维持和平部队使用了武力,使联合国的信誉极受影响。在1993年悲惨事件中好几名维持和平人员丧失了生命,这使安理会别无选择,只能组织迅速撤退。在缺乏具有信誉的外交进程进行和解的情况下,安理会强调为人道主义救济提供安全可能有助于在索马里避免一场更大规模的人道主义灾难,但它却未能为该国机制的损坏或其经济不发达带来持久解决;它也未能为该国恢复令人满意的和平与安全形象。

同样,安理会对前南斯拉夫人道主义局势的处理也不能被视为是完全积极的。应充分意识到以下作法所固有的风险:这种作法倾向于将人道主义救济置于为维护国际和平与安全所设立的一个机构主办之下。应该强调,不充分重视传统的外交手段(它们基本上是《宪章》第六章所述的那些手段)时,以及当人们看到联合国通过采取第七章有所偏袒之时,这些风险便会更大。

当卢旺达发生悲剧时,无人对安理会有责任采取行动提出质疑。然而在上述情况下准备好进行人道主义干预时,在安理会内对于正予考虑的行动是否适当却产生了越来越多的疑问。

今天借助事后回顾和经验,我们恐怕有必要重新研究一下安理会介入人道主义事务的利弊,更重要的是重新研究一下在哪些情况下第七章能被视为保证人道主义援助有安全环境的一种可接受的手段。有意思的是,有些人将这一领域中的歧见描述为属于北南意识形态两极分化,而事实上北方内部和南方内部都有分歧。

在发展中国家中往往有一种感觉,认为长期不发展的情况不能单靠定期空投食品来对付,也不能由远方好意人士的姿态所消灭,这是加纳代表在第四十六届大会上代表77国集团的发言中所指出的。他在那一场合宣布,

“我们所能制定的最持久的人道主义援助机制是在我们集体具有在世界上

根除全球贫困的意愿之时。这个世界如果具有意愿,是能使我们所有居民得到衣、食和医疗的。"(第四十六届大会,第四十一次全体会议,正式记录,英文第37页)

其他作者指出,人道主义援助的增长可以解释为使工业化国家脱离南方的形式。然而其他人则提醒人们注意未能并为一体的军事和文职两方面人道主义职能的不幸后果,以及挟诚实的人道主义热情而执行自我利益或政治议程的危险。

欧洲人道主义事务局局长埃玛·博尼诺在最近一篇发表在《国际先驱论坛报》的文章中,为人道主义援助是对人民而不是政府的立场辩护。用她的话来说,

"人道主义援助决定不应制定为任何国家外交政策的一部分"。

难民事务高级专员呼吁各国政府包括经过安全理事会而更积极行动,以减轻非洲、巴尔干地区或中东的难民和其他无辜平民的困境,我们如何能使她的态度与高级专员 的呼吁相吻合?

该议题的复杂性并未使之导致立即的结论。然而,我们至少继续认为应极度谨慎地考虑诉诸第7章,而且应使人道主义援助尽可能不与强迫相结合。红十字会在发展和编纂国际人道主义法律以及在该领域中所做的非凡贡献,表现了在始终不偏不倚和得到各方同意的框架内能够取得何种范围的成果。

诚然目前的国际环境向安全理事会提出了艰难的挑战,而有时它不得不临时拿出对策以免被认为没有反应能力。但如果要希望安全理事会在保障人道主义援助的安全条件方面发挥更积极的作用,那么我们最好争取使这种努力以多方确定的外交议程相平行,而且如可能则属于第7章所提供的机会的范畴--即和平解决争端。

主席(以英语发言):下一位发言者是阿根廷代表。我请他在安理会议席就座并发言。

彼得雷拉先生(阿根廷)(以西班牙语发言):主席先生,我首先要表示注意到贵国外交部长柳钟河先生在此就座,这使本次重要会议具有适当的历史性质。

其次,就在冲突局势中保护对难民和其他人的人道主义援助而举行本次公开辩

论，使我们有一次难得的机会来为本机构的工作作出贡献。主席先生，为此我们感谢你的倡议及你和你的前任，葡萄牙的安东尼奥·蒙特罗大使在这方面所表现出的极度敏感性。我相信这些审议将有助于更好地了解联合国在这种不断变化的时代中的不可替代的作用。

我还要感谢明石康先生、索伦·耶森-彼得森先生、斯蒂芬·刘易斯先生和彼得·金先生，他们的发言不仅反映出该问题的紧迫性，而且还反映出制订新的文书以加强联合国行动的效力的必要。

安全理事会当今议程上的大多数项目都有十分明确的人道主义组成部分。这一组成部分源自于对平民所实行的多种虐待以及难民和流离失所者的存在。我们认为安全理事会对根据《宪章》第七章所阐述的手段而支持专门应付难民和流离失所者困境的各机构和组织的立场是积极的。然而，这是一个值得进一步研究的复杂问题。

在这种情况中，无疑必须采取迅速行动，但我们应自问的是，安全理事会应参与到何种程度。在这次辩论过程中，表达了十分有意义的看法，可有助于阐述一套带来基于过去经验的前瞻性答案的设想。

然而，公众舆论迄今尚未相信所采取的具体措施已取得了缩小这种危机规模的目标。联合国难民事务高级专员的经验使她得以制定有利取得具体成果的建议。因此，在绪方贞子夫人上次出席安全理事会期间提出的重要建议，值得最认真的审议。不能忽视这些建议，而公众舆论理应了解这些建议。

这种危机所涉及的数目是不言自喻的。近年来，难民和流离失所者的增长是戏剧性的：他们的数目已增长了4倍。

高级专员办事处估计当今有2 100万人属于其权限范围之内。安全理事会和广大联合国的目标应旨在提高其预见、应付和预防这种人道主义灾难的能力。在适当情况下，这应与尊重国际法律、尤其是各国国内管辖权所构成的局限一致起来。很多因素在通过集体行动而应付这种危机时不应隶属于防止平民受到伤害和陷入悲剧

以外的任何其他利益。我们都知道,这是一个微妙的问题,应予以最谨慎的考虑和敏感的对待,因为我们大家并非想法一致。该问题直接关系到当今更加一体化和相互依存的国际体制,关系到涉及安全理事会的各种问题的不断变化性。

此外,应当在《宪章》范畴内加强秘书长采取预防性行动的能力,以作为对他的授权的中心内容。同样应当表明,在采取人道主义行动的同时,应采取政治和外交行动,不能只采取人道主义行动。这种政治和外交努力是联合国的本质,产生于维护国际和平与安全的需要。明石康先生今天上午的发言是很雄辩的。

几个代表团谈到要防止不受惩罚的现象。在这方面我们又是在处理微妙和复杂的问题。但是,幸亏我们可以说,审判对这些暴行应负责任的人的法庭已经建立。这些法庭的效率越高,它们就越能够阻止使我们感到关切的那种侵犯权利的行为。安理会也能够谋求建立一种机制,使之能够追究责任。

阿根廷坚决支持目前正在实施的改组联合国机构和使财政和人力资源合理化的政策。根据我们区域和全球在人道主义援助问题上的经验,我们赞同一些代表团的意见,它们谈到有必要在采取人道主义行动之前制订一个明确的授权。但是,当事实和公众舆论要求立即采取行动时,这不能成为袖手旁观的理由。

联合国内部的协调和适当的人道主义行动的后续活动也是重要的。也应当为有关所有这些问题的公众信息确订更加显著和明显的作用。这将使各国更容易作出贡献,使侵犯权利的人更难以坚持他们的态度。任何个人或政治团体都不能免受公众的谴责。今天比以往更应当宣传《联合国宪章》的原则,特别是在冲突地区。

最后,我们希望,本次辩论将使安理会能够采取包含已经提出的各项建议的具体措施。

最后,我谨向所有在联合国赞助下执行人道主义任务时牺牲或受伤的人表示敬意。

主席(以英语发言):下一位发言者是印度代表。我请他在安理会议席就座并发言。

谢赫先生(印度)(以英语发言)：主席先生，请允许我首先对你安排举行安全理事会有关保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的公开辩论表示赞赏。我也深感赞赏的是，你选择把本次会议的一份讨论文件送交大会主席，而他进而把该文件分发给联合国全体成员。看到大会和安全理事会在一个时下关注和发人深省并对联合国的结构和性质有着严重影响的问题上作出合作的努力是令人满意的。

所有感兴趣的观察员都清楚地看到，这次辩论的动机--它提出的问题和寻求的答案--直接产生于最近在非洲大湖区内外发生的悲惨事件。还有一些其他的事件，但在近年来，没有任何事件如此清楚地展现在人们的面前而联合国却作出如此微不足道的反应。

印度最优先重视向难民提供人道主义援助。我国在毫无外援的情况下曾经并继续向大量难民提供帮助和庇护，我们了解向难民提供人道主义援助的复杂性和困难以及接受国必须承担的负担。仅向难民提供援助是不够的。需要调查迫使男女老少成为难民的原因并为确保这种情况不再发生寻找方法。

今天的讨论提出了一些中肯的问题，其中最严重的看来是处理这一问题的方法：安全理事会在政治上能够作些什么来支持冲突局势中的国际人道主义行动？我国代表团对强调“政治上”这一说法印象最为深刻。尽管政治行动和政治意愿无疑在解决有关人道主义危机的多数局势中是重要的，处理危机局势的经验表明，这还是不够的。显然有一些导致难民危机的基本根源，必须加以解决才能防止这种局势的发生。

然而，我们理解联合国难民事务高级专员办事处和其他机构的关切，即在必要时以武力保护其人道主义工作人员。它们到安全理事会来寻找解决方法也是自然的。

联合国在保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助方面有一些经验。迄今为止的经验表明，利用多国部队或得到第七章授权的强大的联合国维持和

平部队都是不够的。它们的作用有限。因此有必要进行本次辩论。维持和平行动和保护人道主义援助之间的关系是复杂的。毫无疑问,存在着一些共同之处。但是,正如不结盟运动外交部长最近在德里召开的会议上清楚阐明的那样,有必要区分维持和平行动和人道主义援助。在现场提供人道主义援助的许多非政府组织也强调了这一点。如果维持和平行动是在有关各方同意之后建立,如果能够维持和平和/或存在着冲突各方之间的和平协定,维持和平行动当然能够有助于人道主义行动。在不存在这些条件的局势中,分派联合国维持和平部队来承担保护人道主义援助的责任将从根本上改变维持和平的范围。

有人问到,安全理事会还能做些什么来协助保护难民,例如通过实施有针对性的制裁施加所谓的政治压力。这反过来会产生大量进一步的问题。例如,谁施加"政治压力"--安全理事会或是个别成员?如果它们本身介入造成难民问题的问题怎么办?有关可以利用有针对性制裁来找到出路的建议是值得考虑的。例如,应当针对谁实行制裁--是那些其行动造成最近的难民潮的人还是其行动是最初引起冲突的人?制裁是应针对那些今天支持他们的人,还是那些过去支持过他们而现在却随便不支持的人呢?大会和平纲领不限成员名额工作组关于这一问题已做了很多工作,我们就这个困难的议题已经有了一个协商一致文件。谨慎的做法是,坚持这项文件中已经达成的各种协议。

我到现在为止的发言在有些人看来似乎是说涉及的问题十分复杂,国际社会没有办法也不能切实地对付在所有冲突情况下向难民及其他人提供人道主义援助的挑战。这既不是我们的意图也不是我们的目标。我国代表团谨强调,联合国努力的重点应转到防止那些造成人道主义局势及其所带来的问题的危机,而不是停留在寻找军事解决办法或强制执行措施。联合国有关机构和其他机构已提供了并将继续提供十分需要的人道主义援助。它们工作得很出色;但是只要我们不处理根本问题,它们的处境就会越来越困难。

为使联合国有效处理在冲突情况下向难民及其他人提供人道主义援助问题,它

必须首先处理造成难民流和冲突局势的根源。大多数--如果不是全部--冲突的根源在于贫困、经济和社会欠发达和不容异己。除非这些问题真诚地并在得到联合国及其主要角色的政治承诺下予以处理，我们将令人遗憾地继续面临冲突和人道主义危机。

不幸的是，联合国最近的历史除了陈词滥调和发表长篇大论地宣言之外，是绕过向贫困作斗争。联合国活动的优先事项的重点必须是处理大多数会员国的发展需求和纾解贫困。如果联合国能在适当的时候为发展提供更多资源，那就会省去它在事后灭火行动中所需的大笔开支。它的预防外交必须找到创新的方法促进发展和社会凝聚力，而不陷入寻找政治、军事解决办法。联合国必须促进多元化和容忍。最后，必须向肩负接受难民这一沉重负担的国家提供一切必须的援助。

联合国和非联合国许多救济和难民组织和人员在最困难和艰苦的情况下工作，给受苦者带来救济，我谨表示我国代表团深深赞赏和钦佩他们的献身精神和承诺。他们往往是在个人安全每天都受到威胁的情况下工作。

任何人道主义救济工作者受到威胁或袭击或伤害或死亡都绝对没有借口或辩解的理由。犯下这种暴行的人必须予以抵制和惩罚。但是同时，联合国应谨慎地不要采取任何可能影响对救济工作者及其机构的不偏不倚或中立的看法的任何步骤。联合国应谨慎行事以确保救济工作者的安全不受仓促军事介入的损害。

我们所提倡的强调预防还要求安全理事会、大会和国际金融机构应密切协调和共事，在潜在人道主义危机局势发生前予以处理。安全理事会面对大规模人道主义危机而无法采取行动要求我们采取更广泛的做法和处理经济和社会的当务之急。

主席（以英语发言）：下一位发言者是卢旺达代表。我请他在安理会议席就座并发言。

卡伊纳穆拉先生（卢旺达）（以英语发言）：主席先生，现在轮到我最真诚地感谢你采取主动举行这次辩论会。大韩民国外交部长出席这次辩论清楚表明贵国政府对安全理事会工作的承诺。就需要国际人道主义援助的难民、流离失所人员、返回者以

及其他处境相似的人的问题举行分开辩论,对于国际社会是重要的。今天,没有一个国家能舒服地坐在一边希望它不会面临类似局面或受其影响。

因此,这一辩论的重要性应被看作是未雨绸缪地充分领略紧急状况的复杂性和内容及其对国际和平与稳定的短期和长期影响。对付正在出现的紧急状况的要求以及后勤和安全需要无法满足所带来的失望多次压倒了对其他同样重要的国际人道主义法文书的审议,包括那些关于种族灭绝罪行的文书。

1994年卢旺达难民向扎伊尔东部出走不是一次一般性的人员逃亡。它是在那些应对在卢旺达种族灭绝负责的人领导下组织的。

由大多数国家签署的一些公约包括1948年12月9日的防止和惩办种族灭绝罪公约,该公约申明:

> "被控犯有种族灭绝或第三条中所述的任何其他行为的人应由有关国家法庭在犯下这一行为的领土上审判,或由对接受其管辖的缔约方有管辖权的国际刑事法庭审判。"(第260号决议A(III),附件,第六条)

关于卢旺达,在犯下种族灭绝后,我们面临的局面是,种族灭绝的设计师连同一支5万人的军队和4万名民兵和军械被护送到现在所谓刚果民主共和国的难民营中。不久,几个独立的非政府组织以及联合国安全理事会设立的国际调查委员会查到了他们的营地,认为这些是营地中滋生军事活动的地方。

两年半来国际社会和人道主义机构继续在真正难民身上花费数十亿美元,在这些人之中有众所周知的杀人犯。人道主义援助工作人员多次在营地受到威胁和骚扰。不解除这些肇事者武装的理由据说是人道主义机构无法区分真正难民和士兵。同时,继续出现报道并送到政府和人道主义机构手中。人道主义食品被贩卖,并由种族灭绝的肇事者征收"战争税",这些人正在准备战争以完成消灭卢旺达种族灭绝的幸存者。由安全理事会设立的调查委员会断定这些人正受到重新武装和支持。

及时采取行动解除这些士兵的武装本来会避免在前东扎伊尔的卢旺达难民的目前人道主义危机。去年安全理事会在其第1080(1996)号决议中批准的多国部队,如

果受权解除这些罪犯的武装,本来会是相关的。人们感到鼓舞地注意到,安全理事会一旦认识到这支多国部队的不相关性后,立即取消了其活动。

人们一直在问这样一个问题:当我们不采取及时的措施来利用国际文书回击违反国际人道主义法的行为的时候,国际社会怎么能够追究那些违反这项法律的人的责任?我们等待了两年半的时间,看看人道主义机构或那些保管国际人道主义法的机构是否将援引《关于战时保护平民的日内瓦公约》第五条的规定。该《公约》说:

"凡冲突之一方深信在其领土内之个别被保护人确有危害该国安全之活动之嫌疑,或从事该项活动,而本公约之各项权利与特权若为该个人行使将有害该国安全时,该个人即不得要求此等权利与特权。"

巴基斯坦代表提到了该《公约》其他非常相关的方面。这强调需要在人道主义和其他相关的事项中遵守其规定。

当战争在当时的东扎伊尔境内外加剧的时候,前卢旺达士兵和民兵继续享有难民地位,尽管他们是应为在1994年4月和7月间杀害一百多万卢旺达人负责任者。这些人后来同另一批罪恶的雇佣军会合。塞族雇佣军和其他人是从众所周知的西欧国家招募来的。他们在东扎伊尔犯下的暴行迄今没有受到谴责。他们得到资助和支持。这不是一件神秘的事。

然而,令人惊讶的是,没有引起人们的警觉,也没有要求一个国际调查委员会调查招募和资助罪犯的行为,而国际刑事法庭正在通缉这些罪犯,以追究他们对战争罪的责任。我们要求设立一个调查委员会,以调查谁招募、资助或用其他方法协助招募和运送这些罪犯,这是必要的,以便解决大部分人提到的不受惩罚的问题。

当卢旺达种族灭绝士兵和民兵继续向刚果民主主义共和国西部和纵深地带移动时,有人再次错误地呼吁向他们提供人道主义援助。我希望,不要以破坏帮助真正难民为代价提供这种援助。有更应该得到这种援助的难民,他们正遣返到卢旺达,加入了1996年返回的数百万人的行列,他们需要支持。

人们问的这个问题是相关的:当我们不采取措施利用国际文书来回击进一步违

反国际人道主义法行为的时候，国际社会怎么能够追究那些违反国际人道主义法的人的责任？我重复这一问题是为了加以强调。

也许，卢旺达的经验在回答本机构一直处理的另一个重要问题方面将是有益的：安全理事会能够在政治上做些什么来支持冲突情况下的国际人道主义行动？不可能对每一人道主义危机作出标准的反应，因为其根源和性质不尽相同。然而，在发起人道主义行动之前，在每一个案例中有某些具体的问题要问。

必须处理诸如涉及邻近国家和平与稳定的难民危机以及难民危机对国际和平与稳定造成的影响之类的一些问题。难民危机如何影响接受国、特别是较贫穷的接受国的社会经济和政治局势？难民危机如何同起源国的政治动态或第三国的地缘政治利益相关联？如何确保人道主义干预的中立性？人道主义和非政府组织的工作人员必须并应该并认为是不偏不倚的，因为做不到这一点将危及其本身安全。另一个问题是：国际社会如何能够确保资助人道主义援助的积极性同实际运送人道主义援助相一致？

必须确保提供人道主义援助和/或进行军事干预的外部介入的中立性，这是安全理事会必须经常处理的一个极其重要的问题，因为做不到这一点可能造成灾难性的后果。有时这甚至使人道主义危机复杂化，而不是解决危机。

在采取人道主义行动之前或期间必须处理的另一个问题涉及到行动的持续时间。行动的时间越长，就变得越难以解决。在雪变得坚硬之前铲雪总是容易的。

卢旺达问题是一个明确的实例。卢旺达难民历史是非洲最老的历史之一。第一批卢旺达难民是于1959年在政治投机分子的纵容下发生外来操纵的进程之后逃离的。当时，数千人被杀害，数百万人被迫从1959年到1994年期间流亡35年。

在所有这一时期，当时的卢旺达政府发起了一场将其难民拒于国门之外的运动。国际社会并没有重视将近九十万难民的困境，这些难民在邻国的难民营和许多农村地区受苦。直到1990年，即34年之后，难民重新自我组织起来，并动员卢旺达国内政治力量，以便通过斗争返回卢旺达。有人称之为入侵，实际上这只是结束他们30

年流亡生活中无国籍状况和耻辱的唯一选择。

从这一经历中我们能够吸取什么教训呢？就我们而言，我们认为并继续认为，难民没有必要等待三十多年才返回自己的国家。甚至最近，如果国际社会采取更加果断的行动，以支持卢旺达难民从东扎伊尔迅速和及时地遣返，这本来是有帮助的。

自卢旺达民族团结政府于1994年7月执政以来，它一再地要求所有卢旺达难民返回。自1994年以来发出了国际呼吁，要求援助遣返工作。到1996年9月，并且在从1996年10月至12月大规模返回之前，来自扎伊尔、坦桑尼亚和布隆迪的130万难民以及在1959年和1973年期间逃离的另外80万名老难民已经回国并正受到重新安置。鉴于230万难民这样大规模返回卢旺达，必须改变人道主义资源的方向，从救济转为重新安置、卢旺达的复兴和重建。

最后，主席先生，让我再次感谢你提出这个问题进行辩论。如果今后在发起人道主义行动以前进行类似的公开辩论，则会员国将不胜感激。我们也将赞赏对卢旺达和其他地方的人道主义行动进行评估，以便为今后吸取重要的教训。

在结束发言以前，我要特别向各国政府和人道主义组织及其工作人员致敬，他们积极参与了人道主义援助工作。

主席（以英语发言）：下一位发言者是所罗门群岛代表。我请他在安理会议席就座并发言。

霍罗伊先生（所罗门群岛）（以英语发言）：这是所罗门群岛代表第一次在此议席就座。我感谢主席先生你、安全理事会其他成员和大会主席使所罗门群岛与会成为可能。

联合国的构想是在第二次世界大战中产生的，在那次冲突中出现了我国独立的动力。所罗门群岛人民亲身经历了现代战争的苦难和破坏。我们曾在我国美丽的群岛上流离失所，而且我们也目睹了战争行为对其脆弱环境的破坏。因此，我欢迎有此机会在本次关于冲突局势中保护向难民和其他人提供人道主义援助的辩论中发言，

而无论时间多么短暂，因为西南太平洋现在也出现了这个问题。

在联合国组织存在以前就有联合国善后救济总署。它成立于1943年，并向欧洲、非洲和亚洲解放区平民人口提供援助。随着战争的结束，非政府机构和新成立的联合国接管了满足几百万难民和流离失所人员需要这个庞大的问题。提供人道主义援助者总的来说当时并没有遇到受攻击或其供应遭破坏的情况。不久，在广泛分裂地区出现的国内武装冲突数目不断增加，这大大改变了问题的性质，因为攻击平民和人道主义援助人员的情况日趋普遍。

对此，国际社会于1977年制定了1949年《日内瓦公约》附加议定书。而这个问题仍然存在并日趋恶化。1983年，联合国儿童基金会(儿童基金会)提出了儿童为和平区的构想。儿童基金会谋求并实现了几天的安灵，可以在这短暂的暂停武装冲突期间提供援助，并努力建立和平走廊，联合国和非政府组织可以通过这个走廊安全的运送给平民人口提供的援助。

在冲突局势中保护人道主义援助确实十分困难。鉴于联合国人道主义事务部、联合国难民事务高级专员、儿童基金会、红十字国际委员会和许多非政府组织都十分了解如何处理这些紧急情况，迅速浏览其各份报告和研究报告已表明这一点，因此我作为所罗门群岛代表只能提出一些基本问题。

这个清单并非详尽无遗。第一，我们难道不需要一项专门保护人道主义援助人员和援助物资的国际公约?第二，我们难道不需要作出国际承诺，认真追究和起诉那些违反提议公约和日内瓦议定书的人?第三，我们难道不需要把计划和实施对从事人道主义援助者进行骚扰或攻击他们列入提议国际刑事法院管辖范围内的罪行?最后，我们难道不需要超越这种在此美丽大厅内进行的一天辩论，着手规划召开一次大会专门会议，以便产生我们大家今天讨论的必要政治意愿，来从事必要的工作?

我怀着这些问题结束发言。

主席(以英语发言)：下一位发言者是阿尔巴尼亚代表。我请他在安理会议席就座并发言。

库拉先生(阿尔巴尼亚)(以英语发言):主席先生,阿尔巴尼亚代表团同其他代表团一起感谢你就这一非常重要的问题发起本次公开辩论。大韩民国外交部长阁下的与会也使我们感到荣幸,他的与会表明韩国代表团在您干练的指导下非常关注他担任主席期间的各种问题。

由于目前众所周知的情况,我国过去两个月来一直被列在安全理事会的议程上。授权部署多国部队以保护在阿尔巴尼亚境内运送人道主义援助的安全理事会第1101(1997)号决议构成了安全理事会工作效率和国际社会在帮助一个联合国会员国时作出迅速反应的出色榜样。阿尔巴尼亚人民在这一困难时刻欢迎这种干预,在此之际,我要代表我国政府表示最深切的感谢。我还要向愿意参加该部队并提供人道主义援助的国家联盟并向参与人道主义援助工作,在阿尔巴尼亚的困难日子里提供粮食和药品的各国际组织和非政府组织表示最深切的感谢。

多亏这一救济行动和在各国际参与者工作领域与合法当局的良好合作,我国人民已能看到更有可能克服这种状况,期待6月底将举行的选举能产生更好的政治解决办法。

阿尔巴尼亚资源丰富,人民勤劳,他们想在自己的国家内实现繁荣,而不产生难民潮,给世界各地的接收国家造成问题,有时使难民遭受虐待。考虑到这一点,我们强烈认为,流往邻国和其他国家的这些难民潮是一个暂时现象,是在最残酷的共产党专制下长期孤立的历史状况,以及向民主社会和自由市场经济过渡的困难时期造成的。

我相信,安理会将同过去两个月一样,通过秘书长的定期报告和与安理会成员的日常接触,密切关注我国的局势取得彻底和安全的解决。

主席(以英语发言):下一位发言者是津巴布韦代表。我请他在安理会议席就座并发言。

森格韦先生(津巴布韦)(以英语发言): 安理会今天讨论的问题极端重要,不仅对本组织,而且对整个国际社会。 国际人道主义援助的核心是那些找出匮乏与需要

并无条件地作出反应的男女。人道主义的实践者们冒着生命危险，总是无私地不顾灾难，特别是人为灾难如战争的内在危险，把减轻战争影响，减轻人们的痛苦为已任。

津巴布韦向这些无私的男女表示敬意，他们是我们中间最优秀的人，我们感到悲伤的是，我们继续失去他们中的一些人，而且牺牲的人数近来在增加，原因与其说是自然灾害，不如说是人的不负责任、残暴和冷漠。

冷战后时期已经目睹内乱和内战空前增加，而且战线难以或者无法确定。在这种争斗中，更多的人们陷入冲突地区，以平民为目标的现象泛滥。国家结构的软弱或者破裂的现象，以及由此而造成的对和平与威胁的新定义，已使国家安全和公民福利之间严重竞争。

对大多数乃至全部这些危机局势的反应是，人道主义组织已表现出一种了不起的迅速调动资源的能力。结果，人道主义行动常常在一种政治真空中进行。这里必须指出，不能把人道主义行动看作是政治解决的替代。

安全理事会的任务是维持国际和平与安全，它必须鼓起或者调动必要的政治意愿，解决造成这些危机的政治问题。这是安全理事会最重要的作用，是安理会能给关切冲突中人道主义问题的组织的最好支持。每当让局势任意恶化，对受危害的人民的保护与福利就会受到损害，确保一种可行与持久和平的任务就变得更加复杂。

安全理事会在这方面的任何行动的效力的两项基本条件是，授权必须适合任务，必须给执行任务的特派团以必要的权力和资源。不彻底的措施不会带来好处，只能造成坏处。可以说，而且波斯尼亚—黑塞哥维那、卢旺达和索马里的经验也证明，当战争的战略以损害平民为目标的时候，保护的问题与冲突的动态不可分割。派蓝盔战士去一场冲突提供保护，但又以为他们能够不受当地仍在进行的冲突的影响，这是既不明智，也不理智的。交战各方不可避免地侵犯“安全保护区”，以及战争局势中固有的暴力精神，已经常导致这些不彻底措施的失败，因为它们不能正面处理冲突的因素。

当人道主义行动成为解决冲突所需要的政治或者其他行动的替代,并且不得不在一种政治真空中作业时,它对所有人都有害无助。在这种情况下,人道主义行动基本上无法成功,因为援助物资被挪用来协助交战各方,人道主义实践者们实际上发现他们自己身处被认为对全副武装的维持和平部队都太危险的前线。因此,有效的人道主义行动的一项先决条件是尊重这样的事实,即在尽量减轻痛苦和减缓战争影响的工作中,救济可起有限但必要的作用。它既没有能力也没有任务解决危机。

有效的人道主义活动的另一项先决条件是尊重它的中立性、不偏不倚的立场,以及把援助所有需要援助的受害者和人民作为压倒一切的任务。不尊重这些基本准则,其中包括人民得到援助的权利和人道主义实践者提供援助的权利,需要援助的人民以及人道主义工作者的生命就会受到危害。同样,把人道主义援助当作实现政治目标的讨价还价工具,不论这种目标多么崇高,都不可避免地在安全理事会的任务和人道主义实践者的任务之间产生不可协调的竞争。

尽管安全理事会的任务和人道主义行动者的任务可能有某种程度的互补性,但是至关重要的是承认这点:它们明显是各自独立,不能互换,也不能相互代替的。必须在行动实地明确描述和传递这一印象,即:人道主义工作者并不是安全理事会的使者;他们的任务也并不来源于安理会。

此外,由于全体会员国对人道主义援助问题的巨大重视,这个问题以及所有会员国和国际社会对人道主义行动者所负有的责任必须在大会而不是安全理事会再三得到重新审视。大会关于联合国人员和有关人员的安全和保护以及1994年通过的相关《公约》的辩论不属于安全理事会的权限范围。

同人道主义援助一样,难民和国内流离失所者的问题也不应政治化。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)作为难民的保护者表现出色,不应减少办事处的任务,即使为适应热心改革的模式也就应减少。

最低限度是,在努力保护人道主义援助提供者时,安全理事会应注意不要将人道主义工作者的任务越俎代庖或政治化;也不应放弃自身维护国际和平与安全的任

务,企图将这项任务另行分配给人道主义作用者。 通过动员充分的政治意愿来公正处理冲突的政治和军事层面来有效、出色地完成其任务,安全理事会将大大加强人道主义工作者的安全、平安和保护。 这构成了安全理事会在这个问题上的基本作用。

主席(以英语发言):最后一位发言人是阿塞拜疆代表。我请他在安理会议席就座并发言。

阿利耶夫先生(阿塞拜疆)(以俄语发言):请允许我向你,主席先生,表示我们的感谢,感谢你召开这次安全理事会会议讨论如此重要的当前问题。

伴随着大多数现代冲突的是尖锐的人道主义危机、"种族清洗"和几百万难民和流离失所者。这要求国际社会作出适当反应,主要是采取预防性行动。

安全理事会在履行维护国际和平与安全的眼前任务时不可避免地必须处理冲突地区尖锐的人道主义问题,这是不言自明的。这主要包含由安全理事会采取行动促进和保护紧迫的人道主义援助以缓解平民百姓的苦难。

正在讨论的题目有许多方面,并带来了若干问题,对这些问题很难给予单一的答复。如果我们谈论在维持和平行动框架内提供人道主义援助的具体行动,我想在这里对于将进行的任务的级别和范围、所涉及的复杂性的程度以及需要分配适当资源会多少有一种适当的谅解。在这方面,我们有相当的积极经验。

然而,在安全理事会规定的维持和平行动范围内对人道主义援助提供保护涉及若干紧迫问题。这些行动的任务必须是极其明确的,以便最有效地和如有可能,在不损失任何人道主义或维持和平行动人员的情况下,完成托付给其的任务。这是不言而喻的。

在这方面,我尤其要强调为负责运送和保护人道主义援助的国际人员提供安全,这是极为重要的。与此一起,我们需要这样一个机构:通过这个机构使冲突各方要对人道主义活动的任何破坏负责任。

我还要促进安理会对国内流离失所者问题的注意,这个问题在许多冲突中都存

在。需要认真考虑这个问题，尤其是在大规模流离失所平民涉及外来侵略的情况下。国内流离失所者尤其心切返回家园，而以下事实加强了他们返回的可能性：返回不涉及丧失公民资格；他们继续居住在本国境内。我们认为在这些情况下，安全理事会应对侵犯国采取各种类型的措施--不论是政治。军事或经济措施--以使其为国内流离失所者最终的返回确定条件。我们认为这可在其后在卷入长期武装冲突地区的捐助国节省大量资源，也可避免出现新的人道主义危机局势的威胁。

关于更为一般的问题--冲突局势实际的人道主义组成部分以及这个问题的军事、政治、法律和其他方面--我们必须看到在若干冲突中，人道主义方面已成为解决进程的主要绊脚石。这个因素同冲突的性质和起因一起，需要十分认真地予以分析。显然，以这个问题我们必须采取全面、统一的作法。

在这方面，我要支持日本大使小和田大使所表示的想法，即：在处理冲突局势时，我们--即国际社会--必须一起考虑所有有关的问题，包括外交行动、停火、保护难民和人道主义援助以及经济赔偿和该国的社会复兴。所有这些构成了一个单一的全面问题，这个问题必须得到处理。

早些时候发言的亚美尼亚代表指责我国犯有一切滔天罪行，包括对他的国家进行所谓的封锁。他不知怎么地忘记提到他的国家不仅仅是阿塞拜疆的邻国，而且是伊朗、土耳其和格鲁吉亚的邻国。如果亚美尼亚正对阿塞拜疆进行侵略并占领我国20%的领土，在那里进行“种族清洗”的话，他又参谈论什么封锁？众所周知，阿塞拜疆的流离失所者和难民的总数为100万，其中20万多人是被强行赶出亚美尼亚的阿塞拜疆人。

此外，亚美尼亚自己几年来一直封锁阿塞拜疆共和国的纳希切万地区。而且对于阿塞拜疆的纳戈尔内卡拉巴赫地区及其人口来说，解决这一问题的方式已人所共知。欧洲安全与合作组织(欧安组织)当值主席在1996年的里斯本首脑会议上所作的发言中已明确表示了解决这一冲突的基本原则。这些原则受到除亚美尼亚之外的所有欧安组织成员的支持。亚美尼亚在讨论或要求人道主义援助的同时，却在非法获

取更多安所需要的武器,包括价值10亿美元的臭名昭著的飞毛腿导弹,这是极为乖戾的做法。

最后,我国代表团尤其要指出今天所讨论的项目的极端重要性。我们表示希望:今天在安全理事会本次会议上所提出的很多引人入胜的想法和有益的建议,将被系统化、核对并反映在安全理事会的一份文件中。

主席(以英语发言):没有其他人要发言了。安全理事会就此结束现阶段对其议程项目的审议。

在散会之前,我要感谢各国代表团对大韩民国外交部长以及对韩国担任主席所讲的客气话。我还要对各国代表团及各国际机构代表积极参加今天的公开辩论表示感谢。

下午7时45分散会。